

Décharge 2007: budget général UE, section III, Commission

2008/2186(DEC) - 23/04/2009 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 415 voix pour, 72 voix contre et 11 abstentions une décision qui vise à octroyer la décharge à la Commission sur l'exécution du budget de l'Union européenne pour l'exercice 2007 ainsi qu'aux directeurs des agences exécutives "Éducation, audiovisuel et culture", "Compétitivité et l'innovation" et "Santé publique" sur l'exécution de leur budget respectif pour l'exercice 2007.

La décision d'octroyer la décharge vaut également clôture des comptes pour le budget général de l'Union et le budget des trois agences concernées.

Parallèlement, le Parlement a adopté par 431 voix pour, 46 contre et 17 abstentions, une résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision de décharge.

La résolution se félicite tout d'abord des nouveaux progrès réalisés par la Commission et de certains États membres vers une utilisation plus efficace des fonds communautaires, et de l'environnement de contrôle dans son ensemble, reflétés par les **améliorations de la déclaration d'assurance (DAS)** de la Cour des comptes. Le Parlement se réjouit en particulier des progrès considérables dans la gestion du 7^{ème} programme-cadre de recherche et de la PAC ainsi qu'en matière de mise en œuvre du plan d'action visant à renforcer la surveillance et la gestion partagée des actions structurelles. Il note également des améliorations considérables dans le domaine de la gestion financière de la recherche et du développement technologique (RDT) où le taux d'erreur a baissé de plus de 50% en 3 ans. Il importe maintenant pour la Commission de poursuivre ses efforts de simplification afin d'améliorer l'utilisation des programmes par le bénéficiaire final.

Le Parlement fait cependant part d'un certain nombre de griefs dans la mise en œuvre du budget, dont en particulier le fait qu'en 2007, la Grèce n'a toujours pas satisfait à ses obligations en matière de SIGC (système intégré de gestion et de contrôle). Il s'inquiète également du manque de capacité communautaire en matière de **gestion des crises**. Il estime en particulier que l'Union perd de son orientation politique, de sa visibilité et de sa responsabilité lorsqu'elle utilise des fonds fiduciaires internationaux qui auraient pu être gérés par la Commission si elle avait créé son propre instrument post-crise (le Parlement fait notamment référence au manque de contrôle sur les fonds communautaires utilisés par certaines agences des Nations unies et par la réticence de ces agences à assurer un suivi des cas de fraude lorsque des fonds communautaires sont concernés).

Questions horizontales :

DAS : si le Parlement se félicite des améliorations apportées dans les parties individuelles qui composent la DAS, il regrette qu'une fois de plus la Cour ait délivré **une opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes**. Pour rappel, la Cour des comptes estime que, dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles, de la cohésion, de la recherche, de l'énergie et des transports, de l'aide extérieure, du développement, de l'élargissement, de l'éducation et de la citoyenneté, les paiements sont encore affectés de manière significative par des erreurs.

- **fiabilité des comptes** : reconnaissant avec la Cour que les comptes annuels des Communautés sont globalement fiables, le Parlement appelle néanmoins la Commission à clarifier la question d'un Fonds de pension communautaire pour les engagements financiers à prévoir pour les pensions du personnel. Il demande également des clarifications en matière d'actifs reçus par la Communauté liés

au programme GALILEO, en ce qui concerne la création de provisions pour gros entretiens pour le parc immobilier des Communautés et sur la question de savoir si le niveau du pouvoir politique des Communautés européennes (dans les agences) est bien conforme aux exigences fixées par les normes comptables internationales du secteur public ;

- **légalité des opérations sous-jacentes** : le Parlement déplore le fait que, dans des domaines très importants de la gestion du budget, la Cour ait constaté des obligations juridiques compliquées ou imprécises ayant entraîné un nombre important d'erreurs au niveau du bénéficiaire final. Il demande à la Commission de renforcer davantage la surveillance qu'elle exerce sur les contrôles délégués aux États membres.

Gestion du budget - corrections financières : le Parlement considère qu'en matière de gestion partagée ou décentralisée, la Commission doit appliquer pleinement le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 et assumer sa responsabilité finale dans l'exécution du budget. Il souligne ainsi la nécessité de procéder à des corrections financières dès que des irrégularités non corrigées par les États membres sont détectées.

- **recouvrements** : globalement, le Parlement appelle la Commission à améliorer l'efficacité et l'efficacité des systèmes de recouvrement pluriannuels et à procéder à une évaluation générale du système de recouvrement ;
- **suspension des paiements** : le Parlement soutient également la Commission dans l'application rigoureuse de la législation en matière de suspension des paiements.

Déclarations disponibles dans le domaine de la gestion partagée : le Parlement se réjouit de la mise à disposition de résumés annuels des audits par les États membres à partir de 2008, ainsi que de l'évaluation et des déclarations présentées dans les rapports annuels d'activité (RAA) 2007 des directions générales concernées par les Fonds structurels. Il s'inquiète toutefois qu'en raison de la disparité constatée au niveau de leur présentation, la Cour des comptes considère que ces résumés ne constituent pas encore une appréciation fiable du fonctionnement et de l'efficacité des systèmes de contrôle. Il déplore également que la Commission n'ait pas donné suite à la demande faite dans la résolution de décharge 2006 de transmettre au Parlement et au Conseil un document spécifique analysant, sur base des résumés annuels reçus, les points forts et les points faibles des systèmes nationaux de chaque État membre. Le Parlement félicite au passage tous les États membres (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Danemark) qui ont pris l'initiative d'approuver l'adoption d'une déclaration nationale sur la gestion des fonds communautaires, en regrettant que la plupart des autres États membres s'opposent toujours à son introduction.

Systèmes de contrôle : le Parlement se réjouit des avancées notables dans la mise en œuvre du **plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré** tout en regrettant la qualité insuffisante des contrôles dans les États membres. Il affirme à cet égard que les systèmes de contrôle sont un reflet de la complexité des règlements et des règles à divers niveaux, qui se chevauchent parfois. Il est donc impératif que la Commission accélère la **simplification des procédures** et révise les conditions pour l'utilisation de la méthode forfaitaire. Il insiste une fois de plus sur l'**équilibre** à trouver entre les coûts et les avantages des contrôles ainsi que sur la mise en place d'un dialogue interinstitutionnel sur la question du "**niveau de risque tolérable**" (notamment pour les Fonds structurels et le FEADER). La Plénière insiste en outre sur la nécessité de mettre en place une conférence interinstitutionnelle impliquant tous les acteurs concernés par la gestion et le contrôle des fonds communautaires en vue d'atteindre une DAS positive dès que possible. Elle demande que la future conférence (lorsqu'elle sera mise en place) permettra d'aboutir à des propositions concrètes en ce qui concerne l'amélioration de la gestion et du contrôle des dépenses communautaires.

Le Parlement fait également référence à de sérieux **problèmes de transparence** notamment en matière de données relatives aux bénéficiaires finaux des financements communautaires, du personnel du cabinet des membres de la Commission, etc.

Règlement financier : le Parlement se réjouit de la simplification entamée lors de la dernière révision du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 pour les marchés publics. Mais les mesures prises ne semblent pas très efficaces pour les subventions. Il invite donc la Commission à lui présenter, d'ici au 1^{er} janvier 2010, des propositions relatives à un règlement financier révisé et intégralement consolidé regroupant toutes les exigences que doivent remplir les bénéficiaires d'un programme, au sein d'une source unique exhaustive.

Questions sectorielles : le Parlement revient ensuite en détail sur l'exécution budgétaire de chacune des rubriques budgétaires et s'exprime comme suit :

- **Agriculture et ressources naturelles** : constatant une fois de plus le niveau significatif d'erreurs concernant la légalité et/ou la régularité des dépenses dans ce secteur (notamment en matière de développement rural et de mesures agro-environnementales où quelque 20% des paiements contrôlés au niveau du bénéficiaire final se sont révélés incorrects), le Parlement exhorte la Commission à simplifier, renforcer et consolider le contrôle de la réglementation. Il s'inquiète des divergences d'interprétation des dispositions réglementaires et du cumul des erreurs sur plusieurs années (lesquelles ne seront probablement pas corrigées). Une fois encore, le Parlement appelle la Grèce à appliquer le SIGC et soutient la Commission qui menace ce pays de suspendre les paiements si le gouvernement grec ne corrige pas les problèmes actuels dans les délais annoncés. Le Parlement dénonce encore le fait que dans plusieurs "anciens" États membres (Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, France et Espagne), des insuffisances affectent les systèmes de contrôle en ce qui concerne le régime de paiement unique tandis qu'un certain nombre de déficiences systémiques ont affecté les contrôles sur l'éligibilité des aides "surfaces" en Grèce, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni, en France et aux Pays-Bas. Il demande dès lors à la Commission d'intensifier ses contrôles et de simplifier autant que possible les conditions d'éligibilité applicables. Parallèlement, le Parlement insiste sur le recouvrement des paiements irréguliers afin que les coûts des corrections financières soient assumés par les bénéficiaires finaux et non par les contribuables européens ;
- **Cohésion**: inquiet de l'estimation de la Cour des comptes selon laquelle 11% au moins du montant total remboursé relatif à des projets relevant des politiques structurelles n'auraient pas dû l'être, le Parlement regrette que malgré des efforts continus de la Commission pour renforcer les contrôles, les erreurs subsistent en nombres. Il s'inquiète en particulier de ce que, dans le Fonds européen de développement régional des années 2000 à 2006, 95,47% des corrections financières concernaient l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. De même, pour le Fonds de cohésion, quasiment toutes les corrections financières concernaient la Grèce et l'Espagne et pour ce qui est du Fonds social, les erreurs concernaient l'Espagne et l'Italie. Il demande dès lors à la Commission de rendre compte au Parlement, début 2010, des actions supplémentaires menées pour corriger les erreurs et surtout à **simplifier la réglementation** applicable aux dépenses de cohésion. Identifiant le nombre parfois très important de corrections financières touchant (de manière récurrente) certains pays, le Parlement appelle la Commission à adapter ses contrôles selon la fréquence et la gravité des erreurs dans les États membres les plus concernés (Espagne et Italie, notamment). Il demande notamment à la Commission d'établir un **classement annuel des États membres pour chaque Fonds européen** en fonction du taux d'erreur identifié. Il souhaite en outre que lorsqu'un État membre n'apporte pas les garanties souhaitées, les règles communautaires en matière de suspension des paiements soient strictement appliquées ;
- **Politiques internes** : le Parlement regrette que, selon la Cour des comptes, les problèmes des années antérieures persistent (erreurs dans le remboursement des coûts, complexité des règles appliquées et absence d'un mécanisme de sanction efficace). Il demande dès lors à la Commission de maintenir ses efforts en vue de simplifier et de préciser davantage les règles de proportionnalité applicables aux programmes à frais partagés. Le Parlement se penche également sur l'analyse sectorielle des dépenses et note qu'en ce qui concerne la **recherche**, les règles du 7^{ème} programme-cadre sont clairement en contradiction avec les normes comptables et de calcul modernes utilisées par l'industrie européenne. Il invite donc la Commission à engager une procédure visant à mettre les

règles du 7^{ème} programme-cadre en conformité avec les pratiques commerciales générales. En ce qui concerne l'**environnement, la santé publique et la sécurité alimentaire**, le Parlement se dit globalement satisfaisant des taux d'exécution. Il invite la Commission à renforcer les moyens destinés à aider les candidats dans le cadre des programmes pluriannuels, notamment en leur dispensant une formation spécifique et en élaborant des lignes directrices simples à utiliser. En matière de **marché intérieur et de protection du consommateur**, le Parlement invite les États membres à améliorer davantage leurs systèmes de contrôle interne afin d'empêcher la mise sur le marché communautaire de marchandises non autorisées. Il regrette également des taux d'exécution parfois bien inférieurs à la moyenne sur certaines lignes budgétaires (douanes 2007, notamment ou programme de protection des consommateurs). Il souligne en particulier le faible taux d'utilisation des crédits d'engagement alloués à l'Autorité de surveillance du GNSS (33,24% au titre 3). En ce qui concerne **la culture et l'éducation**, le Parlement souhaite avoir plus d'informations sur le mode de fonctionnement des différentes agences nationales et exécutives. Il demande en particulier à la Cour des comptes de bien vouloir analyser plus en profondeur la question de l'efficacité et du maintien des différentes agences dans ce domaine. Il demande également aux agences et aux autorités nationales de respecter les règles d'exécution arrêtées par la Commission pour ce qui concerne leurs responsabilités respectives. Parallèlement, le Parlement demande à la Commission d'examiner les moyens qui permettraient au programme Jeunesse de mieux atteindre de nouveaux groupes de jeunes, en particulier ceux des milieux défavorisés. En ce qui concerne **l'espace de liberté, de sécurité et de justice**, le Parlement regrette le faible taux d'exécution des lignes budgétaires liées aux Fonds inclus dans le cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires. En ce qui concerne enfin, **les droits de la femme et l'égalité des genres**, il prie la Commission de prendre en considération l'égalité entre les hommes et les femmes en tant qu'objectif prioritaire permanent lors de la programmation budgétaire ;

- **Actions extérieures** : le Parlement déplore fortement que la Commission n'ait pas créé un instrument réellement européen pour la mise en œuvre de la gestion des crises, comme cela avait été demandé lors des décharges de 2005 et de 2006. Il s'agit donc d'instaurer **cet instrument d'urgence**. Il appelle également la Commission à créer la possibilité de gérer elle-même les fonds multidonateurs (multi donor trust funds) quand elle participe à ces fonds. Parallèlement, la Commission est appelée à assurer une pleine transparence financière dans l'aide extérieure et à respecter son engagement vis-à-vis du Parlement que toute organisation internationale recevant des fonds communautaires soit obligée de transmettre à la Cour des comptes et à l'auditeur interne de la Commission les résultats de l'ensemble des audits effectués. Il demande également l'accès de l'OLAF aux données en cas de suspicion de fraude. Constatant le coût exorbitant des contrôles en ce qui concerne les fonds gérés par l'Office de coopération EuropeAid en 2007 (120 millions EUR), le Parlement demande à la Cour des comptes de se prononcer aussi bien sur cette estimation que sur le rapport coût-efficacité des systèmes de contrôle. Il regrette encore **l'absence de transparence** qui caractérise l'utilisation des fonds communautaires transitant par des organismes des **Nations unies**. Il appelle en outre la Commission à améliorer les conditions et les indicateurs de performance appliqués pour le décaissement de **l'appui budgétaire à des pays tiers** de façon à établir des critères d'évaluation clairs, exempts d'ambiguïté et mesurables. Le Parlement demande également à être régulièrement informé des mesures prises par la Commission en ce qui concerne la concrétisation des engagements pris lors de la conférence internationale des donateurs de Bruxelles, du 22 octobre 2008, en faveur du redressement de la Géorgie. Il indique également que les **ONG** sont de plus en plus nombreuses à jouer un rôle dans la gestion des fonds communautaires. Il demande donc à la Commission de dresser, d'ici la fin 2009, une liste complète de toutes les ONG qui ont reçu des fonds communautaires ;
- **Stratégie de préadhésion** : le Parlement note avec inquiétude que la Commission a interrompu les paiements à hauteur de plusieurs centaines de millions EUR pour la Roumanie et la Bulgarie. Bien que conscient du manque de systèmes fiables de contrôle dans ces pays, le Parlement n'en demeure pas moins convaincu de l'urgence de réformer les capacités administratives de ces pays. Il constate que, pour la période 2007 à 2013, la Bulgarie devrait recevoir 6.853.000 EUR de fonds structurels et

que la Roumanie devrait recevoir 19.200.000 EUR. Globalement, le Parlement estime que la question liée à la mise en place de la capacité d'absorption de la Roumanie et de la Bulgarie concernant les fonds dans les domaines de la politique agricole et de la politique de cohésion n'a pas été traitée avec tout le sérieux nécessaire par la Commission et que les déclarations et actions de cette dernière dans ce contexte ont eu pour effet d'induire en erreur non seulement le Parlement, mais aussi les gouvernements bulgare et roumain et sont en partie à l'origine de la perte de fonds subie par ces États membres. Dans la foulée, il attend d'être dûment informé des enquêtes en cours menées par l'OLAF et rappelle que la gestion correcte des fonds européens est une obligation et un devoir pour chaque État membre. Il soutient donc la Commission dans la suspension temporaire de fonds si les systèmes de gestion d'un État membre ne fonctionnent pas. Parallèlement, le Parlement considère que les institutions européennes, en ce qui concerne l'utilisation abusive des fonds européens et face à la fraude et à la corruption, doivent appliquer le principe de la **tolérance zéro**. Il demande à la Commission de garantir le recouvrement effectif des montants indûment payés. Des mesures sont également réclamées pour lutter efficacement contre la corruption. En ce qui concerne la Turquie, la Croatie, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Kosovo et les autres pays des Balkans occidentaux, le Parlement demande à la Commission de jouer un rôle plus actif en ce qui concerne les systèmes de contrôle dans ces pays et d'introduire dans les rapports de progrès, un système de feux verts, jaunes et rouges (traffic lights) pour les différents objectifs de référence. Déplorant les cas de fraude et de mauvaise gestion des fonds européens gérés par les Nations unies en ce qui concerne la reconstruction au Kosovo, le Parlement appelle la Cour des comptes à faire rapport sur la question. Il propose en outre que le gouvernement du Kosovo s'engage (via une attestation d'audit de la Cour des comptes) en ce qui concerne l'utilisation des fonds européens ;

- **Dépenses administratives** : satisfait de ce que cette rubrique budgétaire n'ait appelé à aucun commentaire particulier de la Cour des comptes, le Parlement s'inquiète toutefois du fait que presque 32% du personnel de la Commission soit engagé dans le domaine du support administratif et de la coordination. Il demande donc à la Commission d'entreprendre une restructuration de son personnel afin de réduire à 20% le personnel travaillant dans ces secteurs ;
- **Politique immobilière de la Communauté** : enfin, le Parlement déplore le manque de transparence de la Commission dans la gestion des 61 bâtiments dont elle dispose à Bruxelles et dans l'évolution de son parc immobilier. Il invite la Commission à l'informer de tout nouveau projet concernant son parc immobilier, et ceci dans la phase préalable à l'adoption des projets, et d'informer régulièrement sa commission du contrôle budgétaire de toutes les initiatives et nouvelles décisions concernant des projets immobiliers. Il invite également l'OLAF à l'informer des cas de fraudes décelés dans le cadre de la politique immobilière en examinant notamment les conflits d'intérêts possibles. Il réclame en outre un audit de la gestion des bâtiments, non seulement de la Commission, mais de l'ensemble des institutions des Communautés européennes.