

Feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré (15 juin 2005)

Légende: Le 15 juin 2005, la Commission présente au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne, une feuille de route destinée à recenser les lacunes qui existent au sein du cadre de contrôle interne et à proposer des plans d'action visant à fournir à la Cour des comptes une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations.

Source: Commission des Communautés européennes. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des Comptes Européenne concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré, COM/2005/0252 final. Bruxelles: 15.06.2005. 13 p. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0252fr01.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/feuille_de_route_pour_un_cadre_de_controle_interne_integre_15_juin_2005-fr-5fa0650a-9b63-4b9f-abaf-7fbdac2daeba.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré

A. La nécessité d'agir

La Cour des comptes a publié son rapport annuel relatif à l'exercice 2003 en novembre 2004. Pour la dixième fois, elle a présenté une déclaration d'assurance annuelle (ou DAS) qui était en grande partie positive en ce qui concerne la fiabilité des comptes, les engagements et les ressources propres, tout en indiquant ne pas avoir d'assurance raisonnable en matière de paiements pour aucune des parties du budget général de l'Union européenne, sauf pour les dépenses administratives⁽¹⁾.

Cette situation ne peut pas durer. Les contribuables doivent avoir l'assurance raisonnable que les fonds de l'Union européenne sont gérés en toute légalité et régularité. Cet aspect est mis en lumière par le fait que le Parlement et le Conseil ont tous deux exprimé à plusieurs reprises leur déception parce que la Cour n'était pas en mesure de délivrer une déclaration d'assurance positive - dernièrement, en liaison avec la procédure de décharge de 2003. Ces deux institutions ont invité la Commission à prendre des mesures visant à remédier à cette situation. En conséquence, la Commission Barroso s'est fixé pour objectif stratégique de chercher à obtenir une déclaration d'assurance positive de la Cour des comptes européenne⁽²⁾. Ce processus implique évidemment que la Commission redouble d'efforts dans un certain nombre de domaines. Si, en vertu du traité, la Commission exécute le budget sous sa propre responsabilité, 4 euros sur 5 inscrits dans le budget sont en réalité gérés par les États membres dans le cadre de la gestion partagée, de sorte qu'il est essentiel que ces derniers prennent activement part à l'initiative.

L'obtention d'une DAS positive étant un objectif très ambitieux, il ne faut pas espérer passer d'une DAS négative à une DAS positive d'une année sur l'autre. En effet, la Cour des comptes ne peut délivrer une DAS positive que si elle a l'assurance raisonnable que **les opérations au niveau du bénéficiaire individuel**, c'est-à-dire les paiements effectués par les États membres en faveur du bénéficiaire final, comme l'agriculteur, l'étudiant, l'entreprise et, dans certains cas, un organisme public, sont légales et régulières. Ainsi, les systèmes de surveillance et les contrôles doivent procurer l'assurance raisonnable que le risque d'erreurs à ce niveau est correctement géré et comporter un niveau approprié de contrôles sur place auprès des demandeurs.

Dans son avis n° 2/2004⁽³⁾, au sujet d'un cadre de contrôle efficace et efficient, la Cour, tout en reconnaissant qu'un grand nombre des éléments nécessaires étaient en place et que des progrès considérables avaient été réalisés récemment ce qui concerne l'amélioration des systèmes, a critiqué comme suit certains aspects des cadres de contrôle actuels dans les différents domaines du budget:

Imprécision et incohérence des objectifs

- Absence de stratégie de contrôle clairement définie déterminant des objectifs généraux ou spécifiques pour les différents systèmes.

Manque de coordination

- Aucune obligation formelle imposée aux organes de contrôle de coordonner la planification de ces contrôles ni de prendre en considération les contrôles effectués par d'autres instances.
- Informations communiquées par les États membres sur les résultats des contrôles parfois insuffisantes ou incohérentes.

Absence d'information sur les coûts et les avantages

- Dans les domaines où la gestion est partagée, la majorité des coûts liés à la mise en œuvre des contrôles est supportée par les États membres ou les pays bénéficiaires, tandis que le produit revient au budget de l'Union européenne. Ainsi, cela n'incite guère les États membres ou les pays bénéficiaires à consacrer des moyens

suffisants au contrôle des fonds communautaires.

- Aucune information n'est actuellement disponible concernant le coût des contrôles supporté par les États membres ou par la Commission, ou concernant les avantages qu'ils procurent.

Mise en œuvre incohérente

- Les contrôles aléatoires et ceux fondés sur une analyse des risques poursuivent des objectifs très différents et incompatibles. Lorsque les règles définissent insuffisamment la démarche à appliquer, il en résulte de la confusion et un manque d'efficacité.
- Les procédures de contrôle sont fortement décentralisées tant à la Commission que dans les États membres. Dans la pratique, la cohérence n'est pas toujours assurée dans l'approche, l'étendue, le calendrier, le suivi, etc. En conséquence, la qualité des contrôles accuse des différences.
- Des audits indépendants ne sont pas nécessaires dans tous les domaines du budget et, lorsqu'ils le sont, les mandats définissant les modalités d'exécution des tâches d'audit sont parfois insuffisants; de plus, il n'y a pas toujours de procédures types pour la sélection des auditeurs.
- La possibilité d'appliquer des sanctions en cas de demandes irrégulières n'existe que dans le domaine de l'agriculture et des politiques internes.

Tous ces aspects ne s'appliquent pas à tous les secteurs budgétaires et, dans certains cas, des réserves sont nécessaires.

La Cour a également donné des conseils sur les éléments qu'elle juge indispensables à un cadre de contrôle efficace et efficient, dans lequel la Commission jouerait, sauf pour les dépenses gérées directement, un rôle principalement de surveillance, et les contrôles sur place effectués par le niveau central, communautaire, deviendraient moins nécessaires:

- «des normes et [...] des principes communs [...] [sont à mettre] en œuvre à tous les niveaux d'administration des institutions comme des États membres» (point 57);
- les contrôles internes devraient «permettre d'obtenir l'assurance raisonnable (et non absolue) de la légalité et de la régularité des opérations, ainsi que du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité» (point 57);
- le «coût des contrôles devrait être proportionnel aux avantages susceptibles d'en être retirés, à la fois en termes monétaires et politiques» (point 57);
- ce «système devrait s'appuyer sur une structure logique en chaîne, où les contrôles sont réalisés, enregistrés et leurs résultats communiqués selon une norme commune permettant à tous les acteurs du système de les utiliser» (point 57).

La Commission approuve dans une large mesure les recommandations de la Cour et elle a effectivement mis en œuvre des améliorations selon ces principes. Elle reconnaît que la voie à suivre pour aboutir à une déclaration d'assurance «positive» consiste à apporter à la Cour la preuve que des systèmes de surveillance et des contrôles sont en place qui maintiennent le risque d'irrégularité dans des limites raisonnables. Si on peut démontrer que le cadre de contrôle qu'elle recommande est en place et qu'il fonctionne efficacement, la Cour disposerait d'une base pour l'assurance qu'elle recherche.

La plupart des États membres se sont montrés ouverts aux propositions de la Cour en faveur d'un cadre de contrôle intégré et d'un modèle de contrôle unique.

Dans sa recommandation sur la décharge de 2003, le Conseil indique qu'il «partage les réflexions de la Cour

qui souhaite améliorer davantage la conception des systèmes de contrôles en établissant des objectifs et des responsabilités clairs et cohérents. À cet égard, le Conseil note avec grand intérêt la proposition de la Cour relative à l'élaboration d'un cadre de contrôle interne communautaire, présentée dans son avis sur le modèle de contrôle unique». Il estime «que, d'une manière générale, aucun secteur ne devrait être exclu de cette approche et invite la Commission à prendre, le cas échéant, les initiatives appropriées. Dans ce contexte, le Conseil souligne qu'il importe d'appliquer et, s'il y a lieu, d'élaborer des normes communes pour le contrôle financier et l'audit interne».

Le Parlement européen a livré son analyse politique de la question aux points 15 à 80 de sa résolution sur la décharge de 2003 et, au point 75, il invite le Conseil à œuvrer avec le Parlement et la Commission pour donner à la création d'un cadre global de contrôle et d'audit la priorité et l'impulsion politique qu'il lui faut.

La Commission approuve dans une large mesure les recommandations tant du Parlement que du Conseil. Elle continuera de s'appuyer sur les réalisations de sa réforme administrative pour mettre en place un cadre de contrôle intégré.

B. Actions requises de la part de la Commission

La Commission est en train de recenser les lacunes qui, de son point de vue, existent entre le cadre de contrôle en place pour chaque secteur de dépenses budgétaires et les principes généraux définis par la Cour dans son avis n° 2/2004, en se concentrant en particulier sur les contrôles qui limitent les risques affectant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle proposera l'action requise pour remédier à chacune de ces lacunes, ainsi que le calendrier de mise en œuvre, et examinera ces aspects avec la Cour, le Conseil et le Parlement.

Cette action prévoira, d'une part, d'identifier les déficiences dans la législation en vigueur, et les améliorations envisagées, et, d'autre part, de définir l'action requise pour mettre en œuvre un cadre de contrôle approprié au sein de la législation en vigueur. Elle comportera également une évaluation de la cohérence du cadre réglementaire pour la période 2007-2013 par rapport aux recommandations de la Cour.

Tout d'abord, pour veiller à ce que sa propre organisation soit bien ordonnée, la Commission est en train de recenser les améliorations devant être apportées au cadre de contrôle pour **la gestion budgétaire et les fonds gérés au niveau central** lorsque les objectifs définis par la Cour ne sont pas réalisés. L'action requise pour remédier à ces lacunes prévoit notamment de:

- garantir que les rapports d'activité annuels des directeurs généraux présentent clairement la base de l'assurance concernant les opérations sous-jacentes, accompagnée d'indicateurs appropriés, et que la déclaration d'assurance couvre la partie des comptes dont ils sont responsables et, autant que possible, qu'elle mesure l'incidence d'éventuelles réserves;
- garantir que le comptable vise les comptes de la Commission afin de certifier qu'il a procédé aux contrôles qu'il a estimés nécessaires et qu'il s'est assuré que les comptes ont été établis conformément aux règles, méthodes et systèmes comptables élaborés sous sa responsabilité pour la comptabilité de la Commission, qu'il a procédé aux corrections qui sont nécessaires à une présentation régulière, fidèle et sincère des comptes conformément à l'article 136 du règlement financier, et que ceux-ci sont donc fiables. À cet égard, une modification de l'article 61 du règlement financier a été proposée dans le cadre de la révision de ce règlement adoptée le 3 mai 2005;
- veiller, dans toutes les directions générales, à définir clairement le rôle des directeurs des ressources, dans l'appui qu'ils fournissent quotidiennement à leur directeur général en matière de finances et de contrôles, et en ce qui concerne le rapport d'activité annuel et la déclaration qui l'accompagne;

- développer les rapports de suivi de la Commission, permettant à la Cour de déterminer quelles mesures ont été prises pour mettre en œuvre les recommandations précédentes de celle-ci;
- renforcer la fonction d'évaluation de la gestion à l'échelle de la Commission exercée par le rapport de synthèse annuel, qui fait le point de la situation dans les services et traite des grandes questions transversales;
- étudier la possibilité d'une simplification accrue de la gestion des fonds de la CE, et de s'assurer que les exigences en matière de contrôle sont proportionnées aux risques;
- instaurer une méthodologie commune en matière d'évaluation du risque, notamment pour fournir une assurance sur la gestion du risque d'erreurs dans les opérations sous-jacentes;
- élaborer, à l'attention des services concernés par chaque famille des dépenses, des lignes directrices sur les stratégies en matière de contrôles sur place, comportant une méthodologie pour l'évaluation des systèmes de surveillance et des contrôles, la détermination de la taille des échantillons, les techniques d'échantillonnage, l'évaluation de l'incidence des erreurs sur le budget de la CE et le niveau de risque acceptable;
- définir des catégories d'erreurs, déterminer le taux d'erreurs détectées par les contrôles sur place au moyen d'échantillons représentatifs et de communiquer ces éléments, ainsi que les mesures correctrices prises et/ou prévues, dans les rapports d'activité annuels;
- garantir que les ressources affectées aux contrôles ex ante et ex post sont suffisantes pour obtenir un équilibre approprié entre les coûts et les avantages des contrôles.

Lorsque la Commission délègue ses pouvoirs à une agence exécutive pour la mise en œuvre d'un programme communautaire ou d'un projet géré sur une base centralisée, cette agence peut recruter du personnel en nombre suffisant et ayant les compétences requises pour effectuer les contrôles appropriés. Il incombe à ces agences des obligations en matière de contrôle interne qui sont identiques à celles instaurées à la Commission, ce qui permet à cette dernière d'exercer une surveillance totale. Elles pourraient faire l'objet d'un audit annuel indépendant.

Aucune législation nouvelle n'est nécessaire pour mettre en œuvre ce plan d'action, mais des adaptations ont été proposées aux dispositions actuelles du règlement financier et de ses modalités d'exécution qui pourraient contribuer aux initiatives de la Commission dans ce domaine. Il se peut que certaines réglementations sectorielles doivent aussi être adaptées. Lors de la formulation de nouvelles politiques, le niveau de risque qui est acceptable pendant leur mise en œuvre devrait être défini et convenu avec l'autorité législative.

Ensuite, la Commission collaborera avec les États membres pour améliorer les contrôles concernant les **fonds en gestion partagée**. Elle prend acte de sa responsabilité en matière d'exécution du budget visée à l'article 274 du traité: «*La Commission exécute le budget [...] sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.*»

Compte tenu de la part du budget relevant de la gestion partagée, la Commission est dans l'impossibilité d'obtenir une DAS positive si les États membres – en remplissant les obligations qui leur incombent en vertu des articles 274 et 280 du traité – ne peuvent pas lui fournir une assurance raisonnable concernant les

opérations qu'ils ont exécutées. Des dispositions claires devraient préciser de quelle manière cette assurance sera fournie. Le cadre de contrôle proposé devrait prévoir des mesures d'incitation et, si nécessaire, des mesures coercitives.

L'action requise pour remédier aux lacunes détectées comprend les aspects suivants:

- poursuite des efforts de la Commission visant à simplifier les régimes d'aide financés par le FEOGA-Garantie et à améliorer les dispositions relatives aux contrôles de niveau primaire pour les mesures de marché ne relevant pas du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) et des systèmes d'information géographique (SIG);
- vérification du cadre réglementaire proposé pour 2007-2013 et, si nécessaire, adaptation visant à intégrer les dispositions qui, à la lumière de l'évaluation des lacunes, sont requises pour mettre en place un cadre de contrôle intégré; à cet égard, il convient de tenir compte de l'opinion de la Cour et des éléments demandés par le Parlement⁽⁴⁾ (audits annuels de chaque autorité de paiement, déclarations de conformité ex ante⁽⁵⁾ et déclarations d'assurance ex post au niveau des États membres, accès aux rapports des auditeurs et des organismes de contrôle, sanctions à l'encontre des demandeurs qui sont proportionnées mais dissuasives et communication du taux d'erreurs affectant les fonds de la CE et des déficiences systémiques);
- amélioration des modalités de coopération conformément à l'approche du «contrôle unique» et perfectionnement du corpus des lignes directrices sur les normes et principes communs concernant les méthodes d'audit, les contrôles clés et les stratégies en matière de contrôles sur place, y compris l'évaluation des systèmes de surveillance et des contrôles, la détermination de la taille des échantillons, les techniques d'échantillonnage et l'évaluation de l'incidence des erreurs sur le budget de la CE;
- présentation, en octobre 2005, d'un premier rapport explorant les possibilités d'un protocole, à conclure avec les États membres, en vertu duquel l'autorité de gestion (le Parlement propose le ministre des finances) déclarerait, avant d'effectuer les dépenses et chaque année, que des systèmes de contrôle appropriés de nature à donner les assurances voulues sous l'angle de la responsabilité de la Commission, sont en place.

Lorsqu'un État membre ne traite pas correctement les risques d'erreurs, la Commission protégera le budget de la CE en appliquant rigoureusement les dispositions en vigueur en matière de suspension des paiements et de corrections financières.

Une fois que le fondement d'un cadre de contrôle intégré aura été convenu, la Commission étudiera de manière plus approfondie avec les États membres les possibilités d'obtenir une efficacité accrue dans l'effort d'audit au moyen du **modèle du contrôle unique**⁽⁶⁾.

Lorsque les fonds relèvent **d'une gestion centrale indirecte, d'une gestion décentralisée ou d'une gestion conjointe**, elle appliquera les principes énoncés ci-dessus, mais en les adaptant comme il convient à chaque cas. En particulier, l'action prévoit ce qui suit:

- l'obligation de fournir des déclarations de conformité ex ante et des déclarations d'assurance annuelles ex post au niveau des États membres pour les fonds gérés par des agences nationales;
- le cas échéant, le renforcement de la surveillance et du contrôle à l'égard des organismes intermédiaires.

La plupart des irrégularités détectées dans les opérations sous-jacentes constituent des erreurs et non des fraudes. Des travaux seront menés en étroite collaboration avec l'OLAF pour établir une nette distinction en la matière.

C. Actions requises de la part des États membres

Dans son rapport sur la décharge de 2003, le Parlement européen demande instamment que les systèmes de contrôle financier des États membres soient révisés et qu'il soit remédié aux manquements. Afin de garantir que les États membres traitent des déficiences observées dans leur gestion des fonds de l'UE, la résolution du Parlement sur la décharge 2003 (rapport Wynn) propose que l'autorité de gestion de chaque État membre (par exemple le ministère des finances) doive déclarer chaque année que des systèmes de contrôle appropriés sont en place. La Commission est invitée à élaborer un rapport qui étudie les possibilités de conclure un protocole en la matière avec les États membres. Le Parlement est convaincu que les contrôles centralisés de la Commission ne permettent pas à eux seuls de résoudre le problème. Les États membres doivent être donc encouragés à gérer les fonds de l'UE comme «les leurs».

Il ne semble guère établi à l'heure actuelle que le niveau des contrôles prescrits par la réglementation en vigueur doive être relevé, bien que cette éventualité ne soit pas exclue. En premier lieu, les États membres sont priés de s'assurer que le cadre de contrôle exigé par la législation communautaire en vigueur est en place, qu'il est doté des ressources nécessaires et qu'il fonctionne efficacement pour limiter le risque d'erreurs dans les opérations sous-jacentes.

Sous la pression de subir des corrections financières, les États membres ont, pour une large part, mis en place les contrôles exigés dans le cadre du FEOGA-Garantie, mais de nouvelles améliorations sont encore nécessaires, par exemple le SIGC en Grèce et les contrôles ex post et l'assistance mutuelle entre les services des douanes en vertu du règlement (CEE) n° 4045/89.

C'est en particulier dans le domaine des fonds structurels que les États membres ont encore à démontrer que les contrôles en place limitent efficacement le risque d'erreurs. Compte tenu de la diversité des projets et des régimes d'aide admissibles à un financement et des organismes d'exécution concernés, la législation communautaire et les lignes directrices de la Commission ne peuvent pas fixer de règles précises en matière de surveillance et de contrôles. Les États membres doivent s'assurer que, pour tous les programmes, la réglementation en vigueur est pleinement respectée:

- les contrôles primaires (contrôles relatifs à la réalité de la prestation de service et aux dépenses déclarées) sont soit exhaustifs soit suffisants eu égard aux coûts et aux avantages des contrôles⁽⁷⁾;
- il existe une analyse de risque appropriée;
- le taux d'erreurs dans les échantillons contrôlés est évalué et communiqué;
- des sanctions proportionnées mais dissuasives sont appliquées en cas d'irrégularités graves;
- les contrôles primaires sont dûment supervisés par l'organisme d'exécution et par l'autorité de gestion;
- des mesures correctrices sont prises chaque fois que nécessaire;
- l'autorité de paiement dispose des moyens et des ressources pour obtenir l'assurance dont elle a besoin pour certifier les montants demandés à la Commission.

Les États membres devraient agir en se fondant sur les lignes directrices fournies par la Commission comme

il est mentionné ci-dessus, veiller à la cohérence entre les contrôles effectués sur les différents programmes d'aide et s'assurer que ces contrôles respectent les normes requises.

Les contrôles au niveau des États membres⁽⁸⁾ doivent également devenir effectifs tout au long de la période de programmation des fonds structurels. Le «contrat de confiance» proposé par la Commission définit simplement une stratégie d'audit pour les contrôles prescrits par la réglementation, assortie d'un compte rendu annuel sur leur avancement et d'une conclusion formelle sur le fonctionnement du système. Il est prévu que les États membres fassent en sorte que leurs unités de contrôle appliquent cette stratégie d'audit, et rendent dûment compte de la mise en œuvre de celle-ci, à partir de la période de programmation actuelle.

Les États membres devraient s'assurer que les déficiences graves des systèmes de surveillance et des contrôles, ainsi que les taux d'erreurs constatés à chaque niveau du cadre de contrôle, soient déterminés et communiqués sous l'angle de leur incidence sur les fonds communautaires, et que des mesures correctrices appropriées soient prises lorsque des considérations de coûts/avantages le justifient.

Afin que la Commission, et donc la Cour, puisse obtenir des États membres une assurance sur les contrôles effectués au cours de chaque exercice budgétaire sur les fonds gérés en partenariat à compter de 2006, les États membres devraient:

- fournir des déclarations annuelles de conformité ex ante et des déclarations d'assurance ex post au niveau le plus élevé des États membres (le Parlement propose le ministre des finances);
- soutenir ce qui précède en demandant que chaque autorité responsable au niveau opérationnel (par exemple, l'organisme payeur, l'autorité de paiement et l'autorité de gestion) établisse de telles déclarations annuelles, étayées par des avis émanant d'auditeurs indépendants;
- demander à l'institution supérieure chargée du contrôle de leurs finances publiques ou à l'organisme qui fournit l'assurance en matière d'audit au niveau de l'État membre d'exercer une surveillance sur le cadre de contrôle pour les fonds de la CE et de signaler les déficiences dans sa conception et dans son fonctionnement dans la pratique;
- demander aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ou à d'autres organismes d'audit indépendants, de contrôler les déclarations d'assurance ex post et de communiquer le résultat de leurs travaux aux parlements nationaux.

Les États membres doivent être appelés à assumer la responsabilité des contrôles des agences nationales et à mettre en œuvre des mesures similaires lorsque les fonds relèvent d'une gestion centrale indirecte.

En outre, il est reconnu que le calendrier actuel du processus de décharge ne laisse pas suffisamment de temps au Conseil pour examiner les constatations et recommandations de la Cour et pour y répondre sur le fond. De même, l'actuel rapport de la Commission sur les réponses des États membres⁽⁹⁾ ne retient que brièvement l'attention du Conseil et joue un rôle très limité dans la procédure de décharge ou dans le suivi des recommandations. Par conséquent, après consultation de toutes les institutions concernées, la Commission est prête à envisager une modification de l'article 145 du règlement financier pour reporter la date limite de la décision de décharge comme l'a demandé le Parlement⁽¹⁰⁾. La prolongation du délai accordé pour la procédure de décharge contribuerait à favoriser une forte implication du Conseil et des États membres, ce qui est l'objectif clé de la feuille de route pour un cadre de contrôle intégré.

Les États membres seront également invités à donner leur avis sur d'autres questions soulevées par la Cour et par le Parlement européen:

- le coût du contrôle des fonds de la CE: dans quelle mesure il peut être déterminé et s'il doit être supporté par le budget communautaire;
- la possibilité d'instaurer une méthode de «contrôle unique», impliquant l'adoption de normes et de principes communs, la coordination des programmes de travail et la possibilité, pour chaque organisme de contrôle, d'avoir accès aux résultats des travaux des autres;
- la possibilité de renforcer le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques nationales grâce au partage plus systématique avec la Cour des comptes européenne des rapports d'audit nationaux concernant l'utilisation des fonds de l'UE.

D. Le rôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes a fait évoluer ces dernières années la méthodologie de la DAS, qui comporte désormais quatre éléments: 1) un examen des systèmes de surveillance et des contrôles, 2) un examen d'échantillons d'opérations, 3) une analyse des rapports d'activité annuels et des déclarations des directeurs généraux et 4) le cas échéant, un examen des travaux d'autres auditeurs. La Commission, ainsi que le Parlement et le Conseil, ont soutenu cette évolution. La Commission a pris acte que, dans son programme de travail pour 2005, la Cour a indiqué qu'elle travaillerait à «l'évolution de la méthodologie DAS dans le cadre de nouveaux paramètres», l'objectif étant de répondre «toujours plus aux besoins des utilisateurs de la DAS».

À l'issue de la réunion du 16 mars 2005 entre la Commission et la Cour des comptes, M. Hubert Weber, Président de la Cour, a déclaré: «L'objectif de la Cour des comptes est de rendre ses contrôles le plus efficace possible grâce une démarche visant à améliorer les résultats plutôt qu'à recenser les erreurs. Afin d'aider la Commission à perfectionner les systèmes de surveillance et de contrôle du budget communautaire à tous les niveaux, la Cour entend continuer à développer son approche DAS. Cela permet à la Cour de mieux mesurer les progrès accomplis et de définir plus précisément les améliorations nécessaires.»

La présente communication expose les actions envisagées pour mettre en place un cadre de contrôle intégré. Un document de travail présentera le cadre de contrôle en place en 2004, ainsi que les actions que la Commission estime nécessaires pour atteindre les objectifs énumérés dans l'avis n° 2/2004 de la Cour, y compris ceux qui ont déjà été proposés pour la période 2007-2013.

E. Conclusion et proposition

Alors que toutes les institutions souhaiteraient qu'une DAS positive soit accordée pour l'exécution du budget, il appartient à la Commission et aux États membres de veiller ensemble à ce que la Cour soit en mesure de trouver, dans le cadre de l'audit, des éléments qui témoignent d'une progression vers une gestion appropriée du risque d'erreurs. Cela ne se fera pas du jour au lendemain et il ne faut pas espérer passer d'une DAS négative à une DAS positive d'une année sur l'autre. Cependant, une DAS positive nuancée aiderait beaucoup plus efficacement la Commission et les États membres à s'améliorer progressivement sur la voie vers une DAS sans réserve.

La Commission se veut réaliste, accueillant avec intérêt l'examen critique effectué en permanence par la Cour des comptes, ainsi que les conseils de celle-ci, en tant qu'observateur indépendant, sur tous les travaux préparatoires.

Avec la présente communication, la Commission entend lancer un processus pouvant déboucher, d'ici à novembre 2005, sur une conception commune à la Commission, au Parlement (en qualité d'autorité de décharge) et au Conseil sur la manière d'améliorer l'actuel cadre de contrôle interne afin de permettre à la Commission de fournir à la Cour des comptes une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité

des opérations. Un aperçu plus détaillé du calendrier pour la feuille de route est joint en annexe.

Il est proposé que la Commission prenne acte des recommandations de l'autorité de décharge et charge ses services de:

- recenser les lacunes et de proposer des plans d'action visant à mettre en place les cadres de contrôle sur lesquels la Cour peut fonder l'assurance qu'elle recherche;
- engager des discussions avec les comités compétents du Conseil et de présenter, en octobre 2005, un premier rapport proposant la base d'une conception commune avec les États membres sur un cadre de contrôle interne intégré;
- vérifier le cadre réglementaire proposé pour 2007-2013 et, si nécessaire, de proposer des adaptations pour intégrer les dispositions qui, à la lumière de l'évaluation des lacunes, sont requises pour mettre en place un cadre de contrôle intégré.

Parallèlement, il est proposé que la présidence du Conseil mette en place un trilogue interinstitutionnel à haut niveau chargé des négociations et de la conclusion d'un accord sur les questions transversales figurant dans les présentes propositions, qui devrait définir une conception commune de ce que constituerait un cadre de contrôle intégré communautaire approprié et satisfaisant, ainsi que les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Un tel accord doit être formalisé dans le cadre d'un accord interinstitutionnel signé au niveau politique.

La Commission accueillerait avec intérêt l'avis de la Cour des comptes européenne sur les actions proposées dans l'accord interinstitutionnel et souhaiterait aussi connaître son opinion sur la question de savoir si ces actions, si elles sont mises en œuvre de manière adéquate, fourniraient à la Cour un point de départ suffisant pour obtenir une assurance sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, notamment en ce qui concerne l'évaluation des erreurs détectées dans les mesures couvertes par un cadre de contrôle pluriannuel.

Annexe

Le calendrier suivant est envisagé pour la poursuite du processus:

Juin 2005

La Commission adopte la *Communication concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré* et mène à bien (sous la supervision de la DG Budget) son évaluation des lacunes existant entre ses cadres de contrôle actuels et celui recommandé par la Cour, ainsi que ses propositions d'actions.

Juillet 2005

Premières discussions entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Le Conseil met en place un groupe d'experts à haut niveau.

Juillet à septembre 2005

Discussion, par chaque service, de son analyse des lacunes et de son plan d'action avec la Cour des comptes.

Octobre 2005

Conférence sur la DAS organisée par la COCOBU.

Premier rapport proposant la base d'une conception commune.

Accord entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur une conception commune du cadre de contrôle

interne.

Novembre 2005

La Commission adopte la *Communication concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré (plan d'action)*. Cette communication présentera la conception commune sur l'évaluation des lacunes et les mesures à prendre pour mettre en place un cadre de contrôle entièrement intégré tant pour la gestion centralisée que pour la gestion partagée. Le but est de permettre à la Commission de fournir à la Cour des comptes une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations.

Accord interinstitutionnel avec le Parlement et le Conseil sur les mesures nécessaires à la réalisation d'un cadre de contrôle intégré.

2006 -

Mise en œuvre du plan d'action.

⁽¹⁾ Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2003, en ce qui concerne la fiabilité des comptes, la Cour émet une réserve au sujet des débiteurs divers. Elle considère que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières pour les recettes, les engagements et les dépenses administratives. Elle émet une déclaration assortie d'observations pour les opérations sous-jacentes concernant l'agriculture, les actions structurelles, les politiques internes, les actions extérieures et les aides de préadhésion.

⁽²⁾ Voir communication de la Commission *Objectifs stratégiques 2005–2009, Europe 2010: un partenariat pour le renouveau européen, Prospérité, solidarité et sécurité* - COM(2005) 12 du 26.1.2005.

⁽³⁾ Avis n° 2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de «contrôle unique» (*single audit*) (et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire) - JO C 107 du 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Dans le secteur agricole, par exemple, une déclaration d'assurance ex post émanant des directeurs des organismes payeurs des États membres a déjà été acceptée par le Conseil dans le cadre de son accord sur le nouveau règlement de base pour le financement de la politique agricole commune.

⁽⁵⁾ En vertu desquelles l'autorité de gestion de chaque État membre (par exemple le ministère des finances) déclare chaque année que des systèmes de contrôle appropriés sont en place.

⁽⁶⁾ Une chaîne de contrôles efficace fonctionnant conformément à des normes communes, chaque niveau tenant compte du travail des autres. Voir point 39 de l'avis de la Cour n° 2/2004.

⁽⁷⁾ Article 4 du règlement (CE) n° 438/2001.

⁽⁸⁾ Articles 10 et 15 du règlement (CE) n° 438/2001.

⁽⁹⁾ L'article 143, paragraphe 6, du règlement financier fait obligation à la Commission de transmettre une synthèse des réponses des États membres avant le 15 février de l'année qui suit la publication du rapport annuel de la Cour.

⁽¹⁰⁾ Parmi les aspects à examiner figurent le conflit avec la date des campagnes électorales lors du renouvellement du Parlement et l'incidence de l'éventuel ajournement d'une décision de décharge sur la procédure de décharge suivante.