

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES

relatif aux prêts et emprunts

(Observations, articles 206 *bis* du traité CEE et 180 *bis* du traité CEEA)

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes en sa réunion du 19 juillet 1982, en application des articles 206 *bis* du traité CEE et 180 *bis* du traité CEEA. Auparavant, le 16 avril 1982, il avait été transmis, pour commentaires, à la Commission dont les réponses figurent en annexe.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CHAPITRE PREMIER: INTRODUCTION	3
Informations générales	3
Étendue, objet et structure du rapport	4
Résumé des observations	5
CHAPITRE 2: PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES MÉCANISMES	7
Situation budgétaire	7
Garantie budgétaire	7
Présentation budgétaire	7
Propositions de la Commission relatives à la budgétisation	8
CHAPITRE 3: DESCRIPTION DES MÉCANISMES	8
Sommaire	8
Objectifs des mécanismes	8
Conditions applicables aux mécanismes	10
CHAPITRE 4: PROCÉDURES DE DÉCISION: PRÊTS ET BONIFICATIONS D'INTÉRÊT	11
Sommaire	11
Mécanisme de soutien des balances des paiements	11
Mécanisme Euratom	13
Mécanisme du nouvel instrument communautaire	15
Bonifications d'intérêt du système monétaire européen	18
Bonifications d'intérêt sur des prêts NIC et BEI «séisme» accordés à l'Italie et à la Grèce	19
Observations	20

CHAPITRE 5: GESTION FINANCIÈRE DES MÉCANISMES	23
Sommaire	point 5.1 23
Mécanisme de soutien des balances des paiements	points 5.2 à 5.6 23
Mécanismes Euratom et NIC	points 5.7 à 5.15 24
Bonifications d'intérêt SME	points 5.16 à 5.19 25
Bonifications d'intérêt sur les prêts «séisme»	point 5.20 26
Observations	points 5.21 à 5.36 26
 CHAPITRE 6: CONTRÔLE EXTERNE DES MÉCANISMES	 29
Sommaire	point 6.1 29
Mécanisme BP	point 6.2 29
Mécanisme Euratom	point 6.3 29
Mécanisme NIC	point 6.4 29
Bonifications d'intérêt SME et bonifications d'intérêt sur les prêts «séisme»	point 6.5 29
Observations	points 6.6 à 6.8 29
 CHAPITRE 7: OBSERVATIONS GÉNÉRALES	 30
Instauration des mécanismes	point 7.1 30
Nouvel instrument communautaire	point 7.2 30
Euratom	point 7.3 30
Bonifications d'intérêt SME	point 7.4 30
Contrôle externe	point 7.5 31
Budgétisation	point 7.6 31
 ANNEXE I: ANNEXE FINANCIÈRE	 32
 ANNEXE II: RÉPONSES DE LA COMMISSION	 35

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Informations générales

1.1. Historiquement, la mise en œuvre des politiques de la Communauté a été financée par le budget de la Communauté, lui-même intégralement financé par les recettes budgétaires ⁽¹⁾. Cependant, on peut noter un changement important intervenu dans la période 1975-1981, à savoir que la Communauté, plutôt que d'utiliser les recettes budgétaires, a eu de plus en plus recours aux emprunts pour financer ses nouvelles activités. Au cours de cette période, trois nouveaux mécanismes de prêt ont été instaurés: les prêts de soutien des balances des paiements (ci-après dénommées «BP»), les prêts Euratom et les prêts du nouvel instrument communautaire (ci-après dénommé «NIC»). Les prêts octroyés dans le cadre de ces mécanismes sont financés uniquement par des emprunts contractés au nom de la Communauté par la Commission. L'instauration de ces mécanismes a constitué une mesure importante venant s'ajouter aux mécanismes de prêt qui existaient déjà au niveau communautaire avant 1975, à savoir les prêts de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et ceux de la Banque européenne d'investissement (BEI).

1.2. Il est possible de résumer les nouveaux mécanismes en indiquant, pour chacun d'entre eux, les objectifs visés et le plafond des emprunts autorisés par le Conseil jusqu'au 31 décembre 1981.

1975

Prêts de soutien des balances des paiements (3 000 millions de dollars des États-Unis ou 2 291 millions d'Écus):

prêts aux États membres destinés à soutenir leurs balances des paiements ⁽²⁾.

1977

Prêts Euratom (1 000 millions d'Écus):

prêts destinés à développer la production d'électricité d'origine nucléaire ⁽³⁾.

1978

Prêts du nouvel instrument communautaire (1 000 millions d'Écus):

prêts destinés à promouvoir l'investissement à l'intérieur de la Communauté dans les secteurs de l'éner-

gie, de l'infrastructure et de l'industrie, afin d'atténuer les disparités régionales et de réduire le chômage ⁽⁴⁾.

1981

Prêts du nouvel instrument communautaire (1 000 millions d'Écus, moins les prêts de la BEI destinés aux mêmes fins):

prêts destinés à promouvoir l'investissement en faveur de la reconstitution des moyens de production et de la reconstruction d'infrastructures économiques et sociales dans les zones sinistrées par le séisme de 1980 survenu en Italie ⁽⁵⁾. Le montant autorisé par le Conseil à cet égard s'ajoute aux 1 000 millions d'Écus prévus pour les prêts NIC en 1978.

1981

Prêts de soutien des balances des paiements (6 000 millions d'Écus):

remplacent le mécanisme de 1975; les nouvelles dispositions sont donc seulement applicables aux nouveaux prêts BP accordés aux États membres ⁽⁶⁾.

1981

Prêts du nouvel instrument communautaire (80 millions d'Écus, moins les prêts de la BEI destinés aux mêmes fins):

prêts destinés à promouvoir l'investissement en faveur de la reconstitution des moyens de production et de reconstruction des infrastructures économiques et sociales dans les zones sinistrées par le séisme survenu en Grèce en février et en mars 1981 ⁽⁷⁾.

En 1980, la Commission a présenté au Conseil une proposition concernant un nouveau mécanisme NIC qui, notamment, envisageait l'abolition du plafond appliqué aux emprunts NIC et l'instauration de tranches simultanées d'emprunts. En octobre 1981, suite à un examen des activités relatives au NIC mises en œuvre au titre de la décision de 1978, le Conseil est convenu d'approuver en principe le maintien du mécanisme NIC. En mars 1982, le Conseil a autorisé la Commission à contracter des

⁽¹⁾ Article 199 du traité CEE: «Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses».

⁽²⁾ Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975 (JO n° L 46 du 20. 2. 1975).

⁽³⁾ Décision 77/270/Euratom du Conseil du 29 octobre 1977 (JO n° L 88 du 6. 4. 1977).

⁽⁴⁾ Décision 78/870/CEE du Conseil du 16 octobre 1978 (JO n° L 298 du 25. 10. 1978).

⁽⁵⁾ Décision 81/19/CEE du Conseil du 20 janvier 1981 (JO n° L 37 du 10. 2. 1981).

⁽⁶⁾ Règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil du 16 mars 1981 (JO n° L 73 du 19. 3. 1981).

⁽⁷⁾ Décision 81/1013/CEE du Conseil du 14 décembre 1981 (JO n° L 367 du 23. 12. 1981).

emprunts pour un montant ne pouvant dépasser un milliard d'Écus⁽⁸⁾ en principal pour le mécanisme NIC.

1.3. Le tableau 1.1 montre le volume des prêts octroyés dans le cadre de ces mécanismes au cours de la période 1976-1981.

TABLEAU 1.1

Prêts octroyés au cours de la période 1976-1981⁽¹⁾

(en millions d'Écus)

Mécanisme \ Année	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Balance des paiements	1 168	568	—	—	—	—
Euratom		96	71	149	182	358
Nouvel instrument communautaire				179	303	328
Totaux annuels	1 168	664	71	328	485	686

⁽¹⁾ Sources:

Bilan et compte de gestion de la Commission pour:

1978: COM(79) 221, Vol II, p. 270 à 273,

1979: COM(80) 233, Vol II, p. 302 à 307,

1980: COM(81) 223, Vol II, p. 292 à 297,

1981: COM(82) 233, Vol II, p. 319 à 325.

Étendue, objet et structure du rapport

1.4. Ce rapport ne traite que des prêts qui sont financés exclusivement par des emprunts de la Commission et qui sont octroyés dans le cadre des mécanismes BP, Euratom et NIC, y compris les prêts d'urgence spéciaux accordés dans le cadre du NIC en faveur de projets dans les zones sinistrées par les séismes en Italie et en Grèce.

Ce rapport traite également des bonifications d'intérêt⁽⁹⁾ qui peuvent être accordées à certains prêts NIC et BEI.

Il ne traite ni des prêts de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ni des prêts accordés à des pays tiers, soit dans le cadre de protocoles financiers entre la Commission et ces pays, soit dans le cadre des Fonds européens de développement.

1.5. Ce rapport a pour objet l'appréciation des procédures adoptées à l'égard des processus de décision sur les prêts et de la gestion financière des mécanismes, à la fois au niveau de la Commission et entre

la Commission et ses agents, à savoir la BEI et le Fonds européen de coopération monétaire (Fecom)⁽¹⁰⁾. Ces procédures sont essentiellement définies en premier lieu par les décisions du Conseil portant création des mécanismes, et en second lieu par les conventions de coopération bilatérales passées entre la Commission et la BEI, qui concernent la mise en œuvre pratique de ces décisions du Conseil. Les dispositions en matière de contrôle externe des mécanismes ont également été examinées.

1.6. La structure du rapport n'est pas fondée sur l'analyse distincte de chaque mécanisme d'emprunt et de prêt, mais sur l'examen de l'ensemble des mécanismes au regard d'une question particulière.

Le chapitre 2 décrit le caractère partiel de la présentation actuelle des mécanismes dans le budget de la Communauté, et traite de la proposition de la Commission visant à modifier cette présentation par l'inscription des prêts et des emprunts dans la section du budget communautaire relative à la Commission.

Le chapitre 3 décrit les objectifs des différents mécanismes et les conditions fixées par le Conseil pour leur mise en œuvre.

⁽⁸⁾ Décision 82/169/CEE du Conseil du 15 mars 1982 (JO n° L 78 du 24. 3. 1982).

⁽⁹⁾ i) Règlement (CEE) n° 1746/79 du Conseil du 3. 8. 1979 (JO n° L 200 du 8. 8. 1979) relatif aux bonifications d'intérêt SME sur des prêts BEI et NIC à l'Italie et à l'Irlande.

ii) Décisions 81/19/CEE et 81/1013/CEE du Conseil relatives aux bonifications d'intérêt sur les prêts NIC et BEI en faveur des zones sinistrées par les séismes survenus en Italie et en Grèce en 1980 et en 1981 respectivement.

⁽¹⁰⁾ Le Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) a été mis en place par le règlement n° 907/73 du Conseil du 3 avril 1973 (JO n° L 89 du 5. 4. 1973).

Le chapitre 4 analyse les procédures de décision relatives aux prêts qui sont en vigueur à la Commission et entre la Commission et la BEI.

Le chapitre 5 examine les procédures de gestion financière des mécanismes.

Le chapitre 6 traite de la façon dont le contrôle externe des mécanismes a été défini.

Résumé des observations

Procédures de décision

1.7. Prêts Euratom

- a) En l'absence de procès-verbal circonstancié des réunions du groupe interservices-BEI de la Commission, il est difficile d'analyser les délibérations du groupe concernant les prêts.

(point 4.37)

- b) Les critères que la BEI applique à l'appréciation d'un projet ne figurent pas explicitement dans la convention de coopération passée entre la Commission et son agent, la BEI.

(point 4.37)

1.8. Prêts NIC

- a) Dans le cadre du rôle qu'elle assume en matière de décision sur l'éligibilité des projets, la Commission n'a pas donné explicitement son interprétation des lignes directrices du Conseil relatives aux prêts NIC.

(point 4.38)

- b) Comme pour les prêts Euratom, le groupe interservices-BEI de la Commission n'établit pas de procès-verbal de ses délibérations sur les projets faisant l'objet d'une demande de prêt NIC.

(point 4.39)

- c) Il semble que les prêts octroyés dans le cadre du mécanisme NIC équivalent aux prêts BEI, si l'on excepte le fait que les prêts NIC sont financés par des emprunts de la Commission.

(point 4.40)

- d) Il n'y a pas de concordance entre la répartition des responsabilités adoptée en 1978 pour ce qui concerne le mécanisme NIC et celle adoptée en 1977 pour le mécanisme Euratom.

(point 4.41)

- e) Par souci de cohérence entre les mécanismes et en raison de la responsabilité financière directe de la Communauté à l'égard des emprunts contractés, la Cour considère qu'il serait préférable que la responsabilité des décisions en matière de prêt NIC soit octroyée à la Commission.

(point 4.41)

1.9. Bonifications d'intérêt SME

- a) La convention de coopération passée entre la Commission et la BEI relative à l'application pratique des bonifications d'intérêt SME nécessite un certain nombre de clarifications importantes pour ce qui concerne le processus de décision.

(point 4.44)

- b) La convention de coopération ne définit pas les critères appliqués à la sélection initiale des projets qui seront soumis à examen en vue de l'octroi d'une bonification d'intérêt.

[point 4.44 sous i)]

- c) La convention de coopération ne définit pas les critères appliqués à la répartition, entre prêts NIC et prêts BEI, des crédits budgétaires annuels (200 millions d'unités de compte européennes) affectés aux bonifications d'intérêt SME.

[point 4.44 sous ii)]

- d) La convention de coopération ne fait pas état de l'interprétation, par la Commission, des lignes directrices du Conseil concernant l'éligibilité aux bonifications d'intérêt.

[point 4.44 sous iii)]

- e) La décision de la BEI octroyant un prêt NIC et/ou BEI en faveur d'un projet détermine l'octroi, en faveur du même projet, d'une bonification d'intérêt SME financée par le budget de la Communauté.

(point 4.45)

- f) Ce processus de décision paraît contraire à l'article 205 du traité CEE, qui charge la Commission de l'exécution du budget.

(point 4.45)

Gestion financière

1.10. Mécanisme BP

- a) Les contrats que la Commission est amenée à conclure ne sont pas soumis au visa du contrô-

leur financier avant signature.

(point 5.24)

b) Le comptable de la Commission devrait:

- i) s'informer de la méthode utilisée par le Fecom pour vérifier les comptes de la Banque des règlements internationaux (BRI).
- ii) confirmer auprès des banques d'émission et/ou des banques centrales des États membres bénéficiaires le montant des prêts et emprunts en cours en fin d'exercice.

(point 5.23)

1.11. Mécanismes Euratom et NIC

a) Les mécanismes Euratom et NIC ne sont pas en harmonie pour ce qui concerne le système de gestion financière.

(points 5.9 à 5.11)

b) La direction générale XVIII administre les opérations financières liées aux mécanismes mentionnés ci-dessus indépendamment du contrôleur financier et du comptable de la Commission.

(point 5.27)

c) La direction générale XVIII possède son propre système comptable, indépendamment du comptable de la Commission.

(point 5.26)

d) Le contrôleur financier de la Commission n'intervient pas dans la phase du contrat et son visa n'est pas non plus requis à l'égard des opérations financières afférentes aux prêts et aux emprunts.

(points 5.13, 5.14 et 5.25)

e) La concentration des fonctions au sein de la direction générale XVIII est contraire à un principe de base du contrôle interne et aux propres propositions de la Commission relatives à la budgétisation des prêts et des emprunts.

(points 5.28 à 5.31)

1.12. Bonifications d'intérêt SME

a) Le volume de crédits budgétaires qui sont finalement utilisés dépend davantage de la décision ou des décisions prises par la BEI sur les prêts que de la décision de la Commission à l'égard de l'éligibilité.

(points 5.16 et 5.32)

b) La Commission ne dispose pas des pièces justificatives originales lors du paiement de bonifications d'intérêt en faveur de prêts BEI.

(points 5.17 et 5.33)

c) La convention de coopération relative aux bonifications d'intérêt SME passée entre la Commission et la BEI ne précise pas comment l'on a déterminé les 75 % du taux d'intérêt annuel qui servent au calcul de la valeur actuelle des bonifications d'intérêt.

(points 5.18 et 5.34)

d) L'utilisation des bonifications d'intérêt par la BEI a été différente selon qu'il s'agissait de projets italiens ou de projets irlandais.

(points 5.19 et 5.35)

Contrôle externe des mécanismes

1.13. Mécanisme BP:

a) La directive donnée par le Fecom à la Banque des règlements internationaux, son agent, devrait contenir une clause relative au droit de la Cour en matière de contrôle de l'administration des prêts et emprunts BP.

(points 6.2 à 6.6)

1.14. Mécanisme NIC et bonifications d'intérêt SME

a) Les conventions de coopération bilatérales passées entre la Commission et la BEI comportent des clauses de contrôle supplémentaires qui sont contraires aux dispositions de l'article 206 du traité CEE et devraient être supprimées.

(points 6.4 à 6.7)

Généralités

1.15. L'instauration de ces mécanismes ne saurait être interprétée comme le résultat d'une décision du Conseil concernant le financement des politiques communautaires. En conséquence, l'attribution des responsabilités en matière d'octroi et d'administration des prêts diffère d'un mécanisme à un autre.

(point 7.1)

1.16. La Cour des comptes considère qu'il serait préférable que la Commission mette en place des procédures internes de décision et de gestion financière des prêts et des emprunts analogues à celles prévues dans le règlement financier.

(point 7.6)

1.17. Les conventions de coopération/contrats conclus avec des tiers par la Commission ou par d'autres institutions communautaires devraient comporter automatiquement une clause prévoyant

clairement que les dispositions des traités en matière de contrôle sont applicables.

(point 7.5)

CHAPITRE 2

PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES MÉCANISMES

Situation budgétaire

2.1. Les décisions du Conseil qui ont établi les mécanismes d'emprunt et de prêt au cours de la période 1975-1981 stipulent explicitement que pour chaque mécanisme:

- a) les prêts octroyés sont exclusivement financés par des emprunts contractés par la Commission au nom de la Communauté;
- b) les emprunts sont uniquement destinés à l'octroi des prêts correspondants.

Il s'ensuit que les fonds empruntés par la Commission ne peuvent être affectés au financement de dépenses budgétaires telles que celles du Fonds social, du Fonds régional ou du Fonds agricole.

2.2. Les prêts octroyés et les emprunts contractés dans le cadre des mécanismes NIC, Euratom et BP ne sont soumis ni aux crédits annuels autorisés par les autorités budgétaires et inscrits au budget de la Communauté, ni aux dispositions du règlement financier applicables à ce budget. Le volume des prêts octroyés et des emprunts contractés au cours d'un exercice dépend, en premier lieu, des montants cumulés des emprunts autorisés par le Conseil au titre de chaque mécanisme et, en second lieu, des demandes de prêt approuvées. C'est pourquoi aucune contrainte budgétaire n'est imposée aux opérations de prêts et d'emprunts, et c'est le Conseil, et non les autorités budgétaires agissant conjointement, qui détermine le volume global de ces opérations.

Garantie budgétaire

2.3. La Commission a un engagement juridique direct concernant le service et le remboursement des emprunts qu'elle contracte au nom de la Communauté. C'est pourquoi, lorsque le bénéficiaire d'un prêt (NIC, BP ou Euratom) ne respecte pas les échéances de remboursement du capital et/ou de paiement de l'intérêt à la Commission, cette dernière, agissant au nom de la Communauté, est obli-

gée de financer ces paiements à partir de ses ressources budgétaires. C'est pourquoi la section «Commission» du budget comprend des inscriptions pour mémoire représentant la garantie budgétaire sur les emprunts communautaires contractés au titre des mécanismes BP, Euratom et NIC.

Outre cette garantie budgétaire, le mécanisme BP de 1975 comportait une garantie des États membres non bénéficiaires concernant le service et le remboursement des emprunts BP; cette garantie, fondée sur des pourcentages prédéterminés, s'appliquait si un État membre ne faisait pas face à ses engagements relatifs à un prêt BP. Le mécanisme BP de 1981 ne comporte pas cette garantie des États membres non bénéficiaires et c'est la garantie budgétaire seule qui est applicable.

Jusqu'au 31 décembre 1981, il n'a jamais été fait appel à la garantie budgétaire pour aucun des mécanismes, ce qui témoigne de la solidité financière de ces derniers.

Présentation budgétaire

2.4. Il résulte de ce qui précède que la présentation des mécanismes en question au budget de la Communauté se résume:

- i) aux inscriptions pour mémoire⁽¹⁾ correspondant à la garantie budgétaire et auxquelles:
 - a) peuvent être imputées les dépenses de la Commission dues aux défaillances de bénéficiaires de prêts;
 - b) peuvent être créditées les recettes de la Commission provenant du droit de recours contre des bénéficiaires défaillants;
- ii) à l'annexe III de la section «Commission» du budget communautaire.

⁽¹⁾ Par exemple, les inscriptions pour mémoire de l'Euratom au budget de 1981 étaient les suivantes:

— dépenses: article 3.2.9,
— recettes: article 9.4.1.

Les informations relatives aux prêts et emprunts contractés et à la gestion de la dette sont contenues dans cette annexe, conformément à l'article 73 (5) du règlement financier du 21 décembre 1977 ⁽¹²⁾.

Propositions de la Commission relatives à la budgétisation

2.5. En 1978, la Commission a présenté des propositions ⁽¹³⁾ au Conseil visant à modifier le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général, et par là-même à améliorer la présentation budgétaire des prêts et des emprunts. En examinant le traitement budgétaire actuel des prêts et emprunts, décrit au point 2.4, la Commission a considéré que:

- a) du point de vue des autorités budgétaires, cette méthode n'offrait pas la transparence requise pour ce qui concerne le remboursement des emprunts et des prêts et le remboursement des frais;
- b) du point de vue des prêteurs initiaux, la méthode ne précisait pas comment la garantie offerte par la Commission permettrait de satisfaire aux obligations contractées à partir de ressources propres.

2.6. Dans sa proposition, la Commission recommandait de diviser le budget général en deux parties.

La première partie continuerait de comporter les inscriptions pour mémoire destinées aux dépenses non couvertes par des paiements effectués par des bénéficiaires de prêts et les recettes résultant de poursuites engagées par la Commission à l'encontre de bénéficiaires défaillants.

La seconde partie comprendrait, pour l'exercice considéré, l'exercice en cours et l'exercice précédant ce dernier:

- i) les montants annuels des emprunts et des prêts correspondants;
- ii) les remboursements annuels en capital effectués en faveur de la Communauté et par la Communauté en faveur des prêteurs initiaux;
- iii) les paiements annuels d'intérêts versés ou dus à la Communauté et versés ou dus par la Communauté aux prêteurs initiaux;
- iv) les versements annuels au titre des frais d'émission encourus par la Communauté et les sommes dues annuellement à la Communauté pour couvrir le coût de la gestion de ces opérations d'emprunt et de prêt de même que, du côté des dépenses, le paiement des mêmes frais exigibles ou dus par la Communauté.

L'inscription dans la deuxième partie du budget général des montants afférents aux opérations d'emprunt et de prêt, et aux paiements (remboursements) en capital et en intérêt, constituerait l'autorisation — dans les limites fixées par le Conseil dans les règlements de base — d'emprunter, de prêter et de rembourser le capital, ainsi que de payer annuellement les intérêts et les charges y afférentes.

Dans son avis, la Cour appuyait la proposition de la Commission tout en demandant certains amendements au texte ⁽¹⁴⁾.

Aucune décision du Conseil n'a encore été prise à l'égard de la proposition de la Commission.

CHAPITRE 3

DESCRIPTION DES MÉCANISMES

Sommaire

3.1. Ce chapitre décrit les objectifs de chaque mécanisme et les conditions applicables aux opérations de prêt et d'emprunt y afférentes.

Objectifs des mécanismes

Mécanisme BP

3.2. Dans la seconde moitié de 1973 et en 1974, un certain nombre d'États membres ont connu des dif-

⁽¹²⁾ JO n° L 356 du 31. 12. 1977.

⁽¹³⁾ JO n° C 160 du 6. 7. 1978.

⁽¹⁴⁾ Transmis au Conseil le 27 juillet 1978, publié au JO n° C 139 du 5. 6. 1979.

difficultés de balance des paiements en raison de la hausse des prix des produits pétroliers. Pour atténuer ces difficultés et redresser les balances des paiements, le Conseil a décidé, en 1975, de mettre en place un nouveau mécanisme financier grâce auquel la Commission, agissant au nom de la Communauté, emprunterait des fonds soit directement à des pays tiers ou à des institutions financières, soit sur le marché international, pour les reprêter ensuite à des conditions identiques aux États membres qui en feraient la demande. En retour, les États membres bénéficiaires accepteraient de respecter un ensemble de conditions de politique économique arrêtées par le Conseil et destinées à redresser leurs balances des paiements.

3.3. S'il suit les mêmes principes généraux que le mécanisme de 1975, le nouveau mécanisme BP mis en place en 1981 diffère du précédent sous certains aspects techniques. Ces différences concernent la fixation d'un plafond de 6 milliards d'Écus au total cumulé des emprunts, la possibilité de verser le prêt par tranches et l'inclusion, dans le contrat de prêt, d'une clause de remboursement anticipé. Cependant, les objectifs du mécanisme restent inchangés pour l'essentiel.

Mécanisme Euratom

3.4. L'objectif du mécanisme Euratom mis en place en 1977 était de promouvoir le développement de l'énergie nucléaire pour la production d'électricité, en vue de réduire la dépendance de la Communauté vis-à-vis des sources d'énergie extérieures. Compte tenu des moyens financiers considérables requis pour contribuer au développement de l'énergie nucléaire et en particulier à la construction des installations de base nécessaires, le Conseil a décidé que la Communauté devait emprunter des fonds sur le marché des capitaux. Ces fonds seraient ensuite octroyés à des entreprises sous forme de prêts destinés à financer des projets relatifs à la production industrielle d'électricité d'origine nucléaire et à des installations industrielles du cycle combustible.

Mécanisme NIC

3.5. Le mécanisme NIC mis en place par le Conseil en 1978 avait pour objectif de promouvoir les projets d'investissement dans la Communauté, et par là-même de contribuer à une convergence et à une intégration croissantes des politiques économiques des États membres. Ces projets d'investissement dans les secteurs de l'énergie, de l'industrie et des travaux d'infrastructure doivent répondre aux priorités de la Communauté, atténuer les disparités entre les régions et réduire le chômage.

3.6. À la suite des séismes survenus en Italie⁽¹⁵⁾ en novembre 1980 et en Grèce⁽¹⁶⁾ en février 1981, le Conseil a décidé d'ajouter à la décision NIC de 1978 l'octroi de prêts destinés à promouvoir l'investissement en faveur de la reconstitution des moyens de production et des infrastructures économiques et sociales dans les zones sinistrées de l'Italie et de la Grèce. Ces prêts NIC octroyés en faveur de projets dans les zones sinistrées par les séismes survenus en Italie et en Grèce bénéficient automatiquement de bonifications d'intérêt de 3 % pour une période maximale de douze ans.

Conformément à la décision prise par le Conseil en 1978 concernant le NIC, en 1980 la Commission a présenté au Conseil une proposition de prorogation de ce mécanisme. À la suite d'une révision des activités du NIC effectuée en vertu de la décision de 1978, en octobre 1981 le Conseil est convenu d'approuver en principe la prorogation du mécanisme NIC. En mars 1982, le Conseil a autorisé la Commission à contracter des emprunts à concurrence d'un milliard d'Écus destinés au financement de prêts NIC.

Bonifications d'intérêt SME

3.7. La résolution du Conseil européen du 5 décembre 1978 concernant l'instauration du système monétaire européen (SME) comportait des mesures visant à renforcer les économies des États membres les moins prospères. Cette résolution invitait notamment⁽¹⁷⁾ la Commission à présenter au Conseil une proposition relative à l'octroi de bonifications d'intérêt de 3 % sur les prêts NIC et BEI, à condition que, au total, le coût actualisé des ces bonifications, divisé en tranches annuelles de 200 millions d'unités de compte européennes, ne dépasse pas un milliard d'unités de compte européennes sur une période de cinq ans. En août 1979, le Conseil a décidé l'instauration des bonifications d'intérêt SME. L'idée était que la réduction des coûts à charge des bénéficiaires de prêts NIC et BEI obtenue par le biais de bonifications d'intérêt encouragerait l'investissement dans les États membres

⁽¹⁵⁾ Décision 81/19/CEE du Conseil du 20 janvier 1981 (JO n° L 37 du 10. 2. 1981): aide exceptionnelle en faveur de la reconstruction des zones sinistrées par le séisme survenu en Italie en novembre 1980.

⁽¹⁶⁾ Décision 81/1013/CEE du Conseil du 14 décembre 1981 (JO n° L 367 du 23. 12. 1981): aide exceptionnelle en faveur de la reconstruction des zones sinistrées par les séismes survenus en Grèce en février et mars 1981.

⁽¹⁷⁾ Le Conseil européen demandait également aux institutions communautaires, par l'utilisation du NIC, et à la BEI d'ouvrir des prêts à concurrence d'un milliard d'unités de compte européennes par an, pour une période de cinq ans, aux États membres les moins prospères participant pleinement et effectivement au système monétaire européen.

moins prospères participant pleinement et effectivement au système monétaire européen, à savoir l'Italie et l'Irlande ⁽¹⁸⁾.

À l'instar des prêts NIC, les projets bénéficiant de bonifications d'intérêt SME doivent avoir pour objectif l'atténuation des disparités régionales et la réduction du chômage.

Conditions applicables aux mécanismes

3.8. Les décisions du Conseil portant création des mécanismes (BP, NIC et Euratom) ont défini les conditions applicables à ces mécanismes. Pour en faciliter l'appréhension, les conditions n'ont pas été classées individuellement pour chaque mécanisme, mais par référence aux conditions générales applicables. Ces informations sont résumées au tableau 3.1.

Principe d'équivalence

Pour les trois mécanismes, la Commission emprunte les fonds au nom de la Communauté, dans le seul but de les reprêter aux bénéficiaires. Pour chaque mécanisme, la Commission ne peut emprunter qu'un volume de fonds égal au volume des prêts qu'elle consentira. Il y a donc chaque fois équivalence directe entre le montant des emprunts et celui des prêts.

Plafond

Le Conseil autorise le volume maximal des emprunts qui peuvent être contractés au titre de chaque mécanisme et, en raison du principe d'équivalence, cette limite détermine également le niveau des prêts pouvant être consentis. Depuis 1975, ces plafonds ont été relevés par le Conseil. Par exemple, le plafond des nouveaux emprunts contractés au titre du mécanisme BP 1981 est fixé à 6 milliards d'Écus portant sur le capital seulement, alors que pour le même mécanisme en 1975, la limite était de 2 291 millions d'Écus (3 milliards de dollars des États-Unis aux taux en vigueur au 31 décembre 1980) pour le capital et l'intérêt. De plus, le plafond 1981 s'applique au total des emprunts en cours, alors qu'en 1975 il s'appliquait au total cumulé des emprunts.

Au 31 décembre 1981, le volume maximal potentiel des prêts pouvant être consentis dans le cadre de chaque mécanisme, lui-même déterminé par le total

des emprunts autorisé par le Conseil, s'établissait comme suit:

Prêts BP 1981:	6 milliards d'Écus ⁽¹⁹⁾
1975:	3 milliards de dollars des États-Unis ⁽²⁰⁾
Prêts Euratom:	1 milliard d'unités de compte européennes ⁽²¹⁾
Prêts NIC	1 milliard d'Écus, moins
Prêts NIC «séisme» accordés à l'Italie:	prêts BEI destinés aux mêmes fins ⁽²³⁾
Prêts NIC «séisme» accordés à la Grèce:	80 millions d'Écus, moins
	prêts BEI destinés aux mêmes fins ⁽²⁴⁾

Les plafonds ci-dessus sont les limites absolues autorisées par le Conseil et s'appliquent au total *cumulé* des emprunts pour chaque mécanisme, à l'exception du mécanisme BP 1981 qui est fondé sur le total des emprunts *en cours*.

Financement communautaire des projets

Jusqu'au 31 décembre 1981, presque tous les projets en faveur desquels des prêts NIC ou Euratom étaient consentis bénéficiaient également de prêts BEI, bien que le bénéfice de ces derniers ne constituât pas une condition d'octroi des premiers.

Garanties

Des garanties publiques et/ou privées doivent être constituées pour les prêts, sauf ceux consentis dans le cadre du mécanisme BP. La garantie de la Communauté sur ses emprunts a déjà été mentionnée au point 2.3.

Taux d'intérêt

Pour les mécanismes BP et Euratom, des conditions identiques doivent s'appliquer aux emprunts et aux prêts pour ce qui concerne le remboursement du capital et le paiement des intérêts. Les coûts initiaux et les coûts qui accompagnent ces opérations sont

⁽¹⁸⁾ Décision 79/691/CEE du Conseil du 3 août 1979 (JO n° L 200 du 8. 8. 1979).

⁽¹⁹⁾ Règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil du 15 mars 1981 (JO n° L 73 du 19. 3. 1981).

⁽²⁰⁾ Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975 (JO n° L 46 du 20. 2. 1975).

⁽²¹⁾ Décision 80/29/Euratom du Conseil du 20 décembre 1979 (JO n° L 12 du 17. 1. 1980).

⁽²²⁾ Décision 80/1103/CEE du Conseil du 25 novembre 1980 (JO n° L 326 du 2. 12. 1980).

⁽²³⁾ Décision 81/19/CEE du Conseil du 20 janvier 1981 (JO n° L 37 du 10. 2. 1981).

⁽²⁴⁾ Décision 81/1013/CEE du Conseil du 14 décembre 1981 (JO n° L 367 du 23. 12. 1981).

supportés directement par le bénéficiaire du prêt. Quant au mécanisme NIC, les conditions du prêt doivent être fixées pour ce qui concerne le remboursement du capital, ainsi que pour le taux et le paiement de l'intérêt, de sorte que ces coûts et frais de l'emprunt et du prêt puissent être couverts sur la durée de vie de ces derniers.

Bonifications d'intérêt

- a) Les prêts NIC et BEI ⁽²⁵⁾, à l'Italie et à l'Irlande seulement ⁽²⁶⁾, peuvent bénéficier de bonifications d'intérêt actualisées de 3 % financées par le budget de la Communauté dans le cadre du système monétaire européen.
- b) Les prêts NIC et BEI à l'Italie accordés en faveur des zones sinistrées par le séisme bénéficient automatiquement, pour une période de

douze ans, de bonifications d'intérêt annuelles (3 %) financées par le budget de la Communauté ⁽²⁷⁾.

- c) Les prêts NIC et BEI à la Grèce accordés en faveur des zones sinistrées par le séisme bénéficient automatiquement, pour une période maximale de douze ans, de bonifications d'intérêt annuelles (3 %) financées par le budget de la Communauté ⁽²⁸⁾.

Les prêts Euratom et BP ne bénéficient d'aucune bonification d'intérêt.

3.9. Les principales conditions applicables à chaque type de mécanisme traité dans le présent rapport, de même que l'indication des responsabilités administratives des emprunts et des prêts, sont présentées au tableau 3.1 (page 12).

CHAPITRE 4

PROCÉDURES DE DÉCISION: PRÊTS ET BONIFICATIONS D'INTÉRÊT

Sommaire

4.1. Les procédures de décision établies par le Conseil en matière de prêts varient d'un mécanisme à l'autre. Si sur certains points les procédures peuvent être communes à plusieurs mécanismes, il est néanmoins plus utile de les décrire séparément pour chaque mécanisme.

Les emprunts contractés par la Commission sont la conséquence d'une décision d'octroi d'un prêt, que cette décision soit prise par le Conseil, par la Commission ou par la BEI. Les procédures relatives aux emprunts sont abordées au chapitre 5.

Fondamentalement, les procédures afférentes aux prêts sont doubles. Premièrement, la décision du Conseil portant création des mécanismes attribue les responsabilités administratives et financières ainsi que les responsabilités en matière de gestion. Deuxièmement, les conventions de coopération bilatérales passées entre la Commission et ses agents, notamment la BEI, portent sur la mise en œuvre pratique des décisions du Conseil.

Mécanisme de soutien des balances des paiements

4.2. Les procédures de décision afférentes au mécanisme BP sont définies dans les règlements suivants:

- a) règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil ⁽²⁹⁾ pour ce qui concerne les prêts contractés de 1975 à 1980;
- b) règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil ⁽³⁰⁾ pour les nouveaux prêts BP.

Si le mécanisme 1981 diffère du mécanisme 1975 sous certains aspects, fondamentalement, les procédures de décision demeurent inchangées par rapport au règlement du Conseil. Comme au 31 décembre 1981 aucun prêt BP n'avait été contracté dans le cadre du mécanisme 1981, les procédures décrites ci-après sont celles des prêts BP octroyés à l'Italie et à l'Irlande en 1976 et en 1977 dans le cadre du mécanisme de 1975.

Rôle de la Commission

4.3. Les procédures suivies par la Commission, préalablement à la décision du Conseil octroyant le

⁽²⁵⁾ Règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil du 3 août 1979 (JO n° L 200 du 8. 8. 1979).

⁽²⁶⁾ Décision 79/691/CEE du Conseil, du 3 août 1979, portant application du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil (JO n° L 200 du 8. 8. 1979).

⁽²⁷⁾ Article 3 de la décision 81/19/CEE du Conseil du 20 janvier 1981 (JO n° L 37 du 10. 2. 1981).

⁽²⁸⁾ Article 3 de la décision 81/1013/CEE du Conseil, du 14 décembre 1981 (JO n° L 367 du 23. 12. 1981).

⁽²⁹⁾ JO n° L 46 du 20. 2. 1975.

⁽³⁰⁾ JO n° L 73 du 19. 3. 1981.

TABLEAU 3.1
Conditions applicables aux mécanismes au 31 décembre 1981

Conditions	Mécansime	Balance des paiements	Euratom	Nouvel instrument communautaire (NIC)		
				Décision de 1978	Séisme survenu en Italie	Séisme survenu en Grèce
Objectifs		Atténuer les difficultés de balance des paiements des États membres	Promouvoir le développement de la production d'électricité d'origine nucléaire	Promouvoir l'investissement dans la Communauté au moyen de prêts en faveur de projets dans les secteurs de l'infrastructure, de l'énergie et de l'industrie	Reconstruction des zones sinistrées par le séisme au moyen de prêts en faveur de la reconstruction des moyens de production et de l'infrastructure économique et sociale dans les zones affectées par le séisme survenu en 1980	Reconstruction des zones sinistrées par le séisme au moyen de prêts en faveur de la reconstruction des moyens de production et de l'infrastructure économique et sociale dans les zones affectées par le séisme survenu en Grèce en 1981
Plafond - Les emprunts		3 milliards de US \$ ⁽¹⁾ 6 milliards d'Écus ⁽²⁾	1 milliard d'UCE	1 milliard d'UCE	1 milliard d'Écus moins les prêts BEI accordés aux mêmes fins	80 millions d'Écus moins les prêts BEI accordés aux mêmes fins
Principe d'équivalence (emprunts = prêts)		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Bonifications d'intérêt applicables aux prêts ⁽⁴⁾		Non	Non	Oui (Article 526 — projets irlandais et italiens seulement)	Oui Article 691	Oui Article 692
Financement commun de projets par les communautés		Non applicable	Oui — Prêts BEI	Oui — Prêts BEI	Oui — Prêts BEI	Oui — Prêts BEI
Administration		Banque des règlements internationaux (BRI) en tant qu'agent du Fonds européen de coopération monétaire ⁽³⁾	i) Commission (direction générale XVIII) ii) BEI	i) Commission (direction générale XVIII) ii) BEI	i) Commission (direction générale XVIII) ii) BEI	i) Commission (direction générale XVIII) ii) BEI
i) Emprunts						
ii) Prêts						

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975.

Mécanisme BP 1975: le plafond de 3 milliards de dollars des États-Unis, ou 2 291 millions d'Écus aux taux en vigueur au 31 décembre 1978, est fondé sur le total des prêts cumulés et couvre le principal et l'intérêt.

⁽²⁾ Règlement (CEE) n° 682/81 du Conseil du 16 mars 1981.

Mécanisme BP 1981: le plafond de 6 milliards d'Écus est fondé sur le total des prêts en cours et couvre le principal seulement.

⁽³⁾ Le Fonds européen de coopération monétaire (Fecom) a été mis en place par le Conseil en 1973 (règlement (CEE) n° 907/73 du 3 avril 1973, JO n° L 89 du 5. 4. 1973) en vue de contribuer à l'établissement progressif de l'union économique et monétaire entre les États membres de la Communauté. Le Fonds est dirigé et géré par un conseil de gouverneurs qui sont membres du comité des gouverneurs des banques centrales de la Communauté.

⁽⁴⁾ Les références aux articles sont tirées du budget 1982.

prêt, consistaient à mener les négociations et à présenter des propositions au Conseil sur:

- a) les conditions du prêt, des conditions identiques s'appliquant à la fois aux emprunts et aux prêts pour ce qui concerne le principal et les taux d'intérêt;
- b) les conditions de politique économique s'appliquant à l'octroi du prêt.

Conditions

4.4. La direction générale des affaires économiques et financières (direction générale II) de la Commission négociait avec les institutions financières les emprunts contractés en 1976/1977 au titre du mécanisme de 1975. À la suite de ces négociations, la Commission demandait l'avis du comité monétaire⁽³¹⁾ sur les conditions. En tenant compte du résultat de cette consultation, la Commission présentait formellement au Conseil sa proposition sur les conditions du prêt. En cas d'unanimité du Conseil, la Commission était autorisée, au nom de la Communauté, à passer les contrats d'emprunt et de prêt avec les institutions financières et les représentants de l'État membre, respectivement. Par opposition aux procédures de décision des mécanismes Euratom et NIC, qui seront abordées dans ce chapitre, le mécanisme BP est le seul où le Conseil, et non la Commission ou la BEI, décide de chaque prêt.

Conditions de politique économique

4.5. L'objectif déclaré du mécanisme de soutien des balances des paiements était d'aider les États membres à surmonter les difficultés dues au renchérissement continu des produits pétroliers. L'État membre bénéficiaire d'un prêt BP convenait de respecter un certain nombre de conditions de politique économique liées à l'octroi du prêt.

Comme dans le cas des négociations sur les conditions du prêt, la direction générale II était responsable de l'élaboration de la proposition relative à ces conditions de politique économique. L'avis du

comité monétaire était demandé préalablement à la présentation de la proposition au Conseil par la Commission. Le Conseil statuait sur la proposition de la Commission, en principe en même temps que sur l'octroi du prêt et sur ses conditions.

La Commission était responsable de la vérification à intervalles réguliers, conjointement avec le comité monétaire, du respect par l'État membre des conditions de politique économique fixées pour le prêt BP⁽³²⁾.

Mécanisme Euratom

4.6. Les procédures relatives aux décisions de prêt Euratom sont définies dans les documents ci-après, qui délimitent les responsabilités respectives du Conseil, de la Commission et de la BEI:

- a) décision 77/720/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977, habilitant la Commission à émettre des prêts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance et des installations industrielles du cycle combustible⁽³³⁾;
- b) lignes directrices données par le Conseil à la Commission, du 29 mars 1977, contenues dans le procès-verbal de la réunion du Conseil du 29 mars 1977;
- c) convention de coopération⁽³⁴⁾ entre la Commission et la BEI concernant la mise en œuvre pratique de la décision du Conseil et des lignes directrices.

Notification de l'investissement

4.7. En vertu de la procédure de notification prévue aux articles 41 à 44 du traité Euratom, les entreprises des secteurs industriels énumérés à l'annexe II du traité⁽³⁵⁾ communiquent à la Commission, et pour information aux États membres sur les territoires desquels l'investissement est prévu, les projets d'investissement concernant les installations nouvelles ainsi que les remplacements ou transformations. La direction générale de l'énergie (direc-

⁽³²⁾ Article 6 du règlement (CEE) n° 398/75 du Conseil du 17 février 1975 (JO n° L 46 du 20. 2. 1975).

⁽³³⁾ JO n° L 88 du 6 avril 1977.

⁽³⁴⁾ Lettre de la BEI du 5 août 1977 et réponse de la Commission du 11 octobre 1977.

⁽³⁵⁾ À l'annexe II du traité Euratom figurent entre autres les réacteurs nucléaires de tous types et à tous usages.

⁽³¹⁾ Institué par l'article 105 paragraphe 2 du traité CEE.

tion générale XVII) de la Commission examine le projet d'investissement et fait part de son avis à la Commission. Après consultation de l'entreprise, la Commission communique son avis à l'État membre intéressé.

Demande de prêt Euratom

4.8. Si l'entreprise intéressée envisage de demander un prêt Euratom pour financer une partie de l'investissement, des discussions s'engagent entre la direction générale XVII (Énergie), la direction générale XVIII (Crédit et investissement), la BEI et les banquiers du promoteur. Ensuite, si l'entreprise fait une demande formelle de prêt Euratom, la Commission demande l'avis de la BEI sur le projet, conformément aux points 2 et 3 de la convention de coopération.

Critères d'éligibilité

4.9. Les critères appliqués aux projets en vue de déterminer leur éligibilité à un prêt Euratom sont définis dans la décision 77/270/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977, ainsi que dans les lignes directrices que le Conseil a données à la Commission ⁽³⁶⁾.

a) Critères de politique communautaire

Le projet doit:

- i) être communiqué à la Commission conformément aux procédures définies aux articles 41 à 44 du traité Euratom;
- ii) satisfaire, de l'avis de la Commission, aux objectifs et critères des politiques des Communautés en matière d'énergie et d'environnement;
- iii) porter sur la production industrielle d'électricité d'origine nucléaire et sur des installations industrielles du cycle combustible;
- iv) être conforme à la politique de concurrence de la Communauté.

La priorité est accordée aux projets mettant en jeu plusieurs États membres.

b) Critères financiers:

- i) selon la Commission et après avis de la BEI, l'entreprise responsable du projet doit être financièrement saine;

- ii) des garanties et sûretés de premier rang doivent être fournies;

- iii) les prêts Euratom sont limités à 20 % du coût total du projet;

IV) comme un projet dans le domaine nucléaire peut souvent bénéficier à la fois d'un prêt Euratom et d'un prêt BEI, un pourcentage maximal de financement communautaire peut être fixé pour tout projet.

Les critères ci-dessus sont complétés par les critères propres à la BEI que cette dernière applique lorsqu'elle examine le projet. Les conclusions de l'analyse de la BEI sont incorporées dans sa recommandation à la Commission.

Rôle de la BEI

4.10. La BEI peut recevoir une demande de prêt Euratom soit *via* la Commission soit directement dans le cadre d'une demande de financement qui lui est adressée. Dans ce dernier cas, la BEI informe la Commission.

Comme cela est stipulé dans la convention de coopération pour Euratom, la BEI applique les mêmes critères financiers, économiques et techniques pour apprécier un projet faisant l'objet d'une demande de prêt Euratom qu'à l'examen du même projet pour un prêt BEI. Toutefois, ces critères de la BEI ne sont pas spécifiés dans la convention de coopération.

La BEI dispose de deux mois pour communiquer à la Commission sa recommandation sur l'octroi d'un prêt Euratom en faveur d'un projet. En général, un projet qui bénéficie d'un prêt Euratom bénéficie déjà ou bénéficiera aussi d'un prêt BEI.

Rôle de la Commission

Groupe interservices-BEI de la Commission

4.11. L'avis de la BEI sur un projet Euratom est examiné par le groupe interservices-BEI de la Commission. Ce groupe permanent a été créé par la Commission en 1975 pour s'occuper des relations croissantes entre la BEI et elle-même. Le groupe interservices-BEI fait office d'organe consultatif de la Commission et, si son avis n'est pas contraignant pour cette dernière, il joue néanmoins un rôle décisif dans la procédure de décision au sein de la Commission.

⁽³⁶⁾ Procès-verbal du Conseil du 29 mars 1977 sur la mise en œuvre de la décision 77/270 Euratom.

Le groupe est composé des représentants de dix-huit directions générales de la Commission, y compris le contrôleur financier. La direction générale II assure à la fois la présidence et le secrétariat du groupe.

Il examine tous les projets soumis à la Commission par la BEI soit pour avis de la Commission, comme dans le cas des prêts BEI en conformité avec l'article 21 des statuts de la Banque, soit pour une décision de la Commission sur un prêt Euratom ou sur l'éligibilité aux prêts NIC et aux bonifications d'intérêt SME.

Le groupe interservices-BEI de la Commission n'établit pas habituellement de procès-verbal de ses réunions. Toutefois, lorsque des vues divergentes sont exprimées en son sein sur un projet, les propositions écrites des directions générales intéressées sont diffusées parmi les membres du groupe.

Après avis du groupe interservices sur un projet, les procédures de décision de la Commission varient selon le mécanisme, qu'il s'agisse d'un prêt BEI, NIC ou Euratom, ou d'une bonification d'intérêt SME.

Décision de la Commission relative à un prêt Euratom

4.12. Si le groupe interservices-BEI, après avoir étudié, du point de vue des différentes directions générales, la recommandation de la BEI et le projet, décide à l'unanimité de rendre un avis favorable sur un prêt Euratom, l'approbation de la Commission se fait par procédure écrite introduite par la direction générale XVIII. La proposition présentée par la direction générale XVIII à la Commission contient:

- a) une description du projet;
- b) la recommandation de la BEI;
- c) une référence à l'avis du groupe interservices.

Si le groupe interservices n'est pas unanime, la décision est prise en réunion de la Commission. À la suite d'une décision de la Commission favorable à l'octroi d'un prêt, la direction générale XVIII est autorisée à contracter les emprunts nécessaires.

Mécanisme du nouvel instrument communautaire

4.13. Les procédures relatives aux décisions d'octroi de prêts dans le cadre du mécanisme NIC 1978 sont définies dans les documents ci-après, qui délimitent les responsabilités respectives du Conseil, de la Commission et de la BEI:

- a) décision 78/870/CEE du Conseil, du 16 octobre 1978 ⁽³⁷⁾;
- b) status de la Banque européenne d'investissement ⁽³⁸⁾;
- c) convention de coopération du 27 novembre 1978 entre la BEI et la Commission, y compris la note explicative annexée à la convention du même jour.

Des bonifications d'intérêt SME de 3 % peuvent être accordées à des prêts NIC et BEI ⁽³⁹⁾ en faveur de projets éligibles en Italie et en Irlande ⁽⁴⁰⁾. Ces bonifications, qui sont financées par le budget de la Commission, ont été instaurées en 1979, et les crédits budgétaires annuels sont fixés à 200 millions d'unités de compte européennes. Les procédures relatives à ces subventions sont traitées aux points 4.24 à 4.34.

4.14. L'instauration par le Conseil, en 1980 et en 1981, de prêts NIC destinés à des projets dans les zones sinistrées par les séismes en Italie et en Grèce, a conféré une nouvelle dimension au mécanisme NIC. Bien que le partage des responsabilités à l'égard de ces prêts entre Commission et BEI soit resté inchangé, des différences existent au niveau des procédures de décision. Ces différences par rapport aux procédures du mécanisme de prêts NIC 1978 sont exposées au point 4.23.

Ces prêts bénéficient automatiquement de bonifications d'intérêt annuelles de 3 % pour une période maximale de douze ans. Là encore, pour ces bonifications d'intérêt, il existe, par rapport aux procédures afférentes aux bonifications d'intérêt SME, des différences qui sont exposées aux points 4.35 et 4.36.

Demande de prêt NIC

4.15. Toutes les demandes de prêts NIC sont soumises à la BEI, soit directement, soit par l'intermédiaire de la Commission ou de l'État membre. La BEI demande ensuite à la Commission de prendre une décision sur l'éligibilité du projet à un prêt NIC.

Critères d'éligibilité

4.16. L'article 2 de la décision du Conseil de 1978 relative au NIC stipule que le Conseil, agissant à

⁽³⁷⁾ JO n° L 298 du 25. 10. 1978.

⁽³⁸⁾ Protocole sur les statuts de la BEI, traité CEE.

⁽³⁹⁾ Règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil du 3 août 1979 (JO n° L 200 du 8. 8. 1979).

⁽⁴⁰⁾ Décision 79/691/CEE du Conseil portant application du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil (JO n° L 200 du 8. 8. 1979).

l'unanimité, autorise chaque tranche d'emprunt NIC et établit les lignes directrices en fonction desquelles la Commission décide de l'éligibilité de projets à des prêts NIC. Les lignes directrices de l'éligibilité que le Conseil a définies pour les deux tranches d'emprunt — s'élevant au total à un milliard d'unités de compte européennes autorisés au 31 décembre 1981 pour le NIC — sont les suivantes:

- a) l'investissement doit être conforme aux règles communautaires applicables dans les domaines en cause;
- b) l'investissement doit contribuer à la solution des principaux problèmes structurels de la Communauté et notamment à la réduction des disparités régionales dans la Communauté et à l'amélioration de la situation de l'emploi.

En plus de ces lignes directrices de l'éligibilité, le Conseil a décidé, pour chaque tranche d'emprunt, du type d'investissement qui bénéficierait de prêts NIC dans les secteurs de l'énergie, de l'infrastructure et de l'industrie ⁽⁴¹⁾.

Rôle de la Commission

Groupe interservices

4.17. Toutes les demandes, communiquées à la direction générale II par la BEI, en vue d'une décision sur l'éligibilité d'un projet à un prêt NIC, sont transmises pour avis au groupe interservices-BEI de la Commission. Au sein du groupe, des responsabilités particulières ont été attribuées à la direction générale XVI (politique régionale) et à la direction générale XVII (énergie) pour ce qui concerne l'examen des projets dans les secteurs de l'infrastructure et de l'énergie respectivement.

⁽⁴¹⁾ Article 2 de la décision 79/486/CEE du Conseil du 14 mai 1979 (JO n° L 125 du 22. 5. 1979) et article unique de la décision 80/1103/CEE du Conseil du 25 novembre (JO n° L 326 du 2. 12. 1980).

Pour ce qui est de l'énergie, l'investissement contribue à une plus grande indépendance, sécurité et diversification de l'approvisionnement de la Communauté en matière énergétique; l'investissement assure le développement, l'exploitation, le transport et le stockage des ressources énergétiques; une attention particulière est apportée aux économies d'énergie et au développement de ressources énergétiques alternatives. Pour ce qui est de l'infrastructure, l'investissement concerne les transports, les télécommunications, l'aménagement agricole, les ouvrages hydrauliques et de protection de l'environnement.

Pour ce qui est de l'industrie, l'investissement concerne les usines construites en vue de besoins futurs et de logements, à condition qu'ils fassent partie d'un projet d'ensemble de développement économique et industriel présentant un intérêt régional.

Au cours de la période 1979-1981, la demande de décision sur l'éligibilité d'un projet à un prêt NIC adressée par la BEI à la Commission a souvent été précédée d'une demande d'avis sur un prêt BEI en faveur du même projet.

4.18. En dehors des informations que les différentes directions générales de la Commission peuvent avoir obtenu sur un projet grâce à leurs contacts réguliers avec les administrations et organisations nationales, deux documents de base, communiqués par la BEI à la direction générale II, permettent au groupe d'apprécier un projet:

- a) la note d'information de la BEI à la Commission demandant l'avis de cette dernière sur un prêt BEI en faveur d'un projet. Cette note donne une description générale du projet;
- b) la note de la BEI à la Commission demandant à cette dernière de prendre une décision sur l'éligibilité du même projet à un prêt NIC.

Cette note:

- i) met à jour brièvement la nature du projet (par exemple modification du calendrier des travaux, changements, etc.);
- ii) indique pourquoi la BEI estime que le projet est éligible à un prêt NIC;
- iii) décrit le plan de financement général, c'est-à-dire indique le pourcentage de participation de la BEI, du NIC, des autres fonds communautaires et fonds nationaux;
- iv) indique le volume de prêts BEI déjà consentis pour le projet.

Décision de la Commission relative à l'éligibilité

4.19. L'article 2 de la décision du Conseil de 1978 stipule que la Commission décide de l'éligibilité des projets à des prêts NIC en conformité avec les lignes directrices de l'éligibilité (voir plus haut point 4.16) tracées par le Conseil. En cas d'avis favorable du groupe interservices, le Commissaire responsable de la direction générale des affaires économiques et financières prend, au nom de la Commission, la décision d'éligibilité au NIC. Si le groupe n'est pas unanime, le projet est examiné au niveau de la Commission, qui statue.

En cas de décision négative de la Commission, aucun prêt NIC ne peut être accordé en faveur du projet par la BEI; si la décision est positive, la BEI se saisit de la question et décide de l'octroi et des conditions du prêt.

Rôle de la BEI

4.20. Si la Commission déclare un projet éligible à un prêt NIC, c'est ensuite la BEI qui décide ou non d'octroyer le prêt. La décision de la BEI est arrêtée en conformité avec ses statuts et critères habituels ⁽⁴²⁾. La BEI applique les mêmes critères pour un prêt NIC que pour un prêt BEI.

Lorsque le projet est éligible à la fois à un prêt BEI et à un prêt NIC, la BEI détermine le mode de financement du projet ⁽⁴³⁾ en décidant de l'octroi

- a) soit d'un prêt NIC seulement;
- b) soit d'un prêt BEI seulement;
- c) soit d'un prêt BEI et d'un prêt NIC et de leurs proportions respectives.

Cette disposition est importante puisque, en dehors d'exceptions mineures, tous les projets qui ont bénéficié jusqu'au 31 décembre 1981 d'un prêt NIC ont également bénéficié d'un prêt BEI.

4.21. Les décisions de prêt sont prises par le conseil d'administration de la BEI agissant sur proposition du comité de direction. Les membres du conseil d'administration sont désignés par les États membres ⁽⁴⁴⁾, la Commission désignant également un administrateur au sein du conseil. Si le comité de direction décide de ne pas recommander au conseil d'administration un prêt NIC en faveur d'un projet que la Commission a déjà déclaré éligible, la BEI en informe la Commission. La Commission peut alors consulter la BEI et déléguer un agent pour étudier les dossiers. Cependant, le comité de direction conserve le droit de maintenir son point de vue ⁽⁴⁵⁾. La Cour note qu'au 31 décembre 1981 cette situation ne s'est jamais produite. Lorsque la BEI décide effective-

vement d'octroyer un prêt NIC, le contrat de prêt est signé à la fois par la BEI et par la Commission.

4.22. Le point 3.1 de la lettre explicative annexée à la convention de coopération reconnaît que c'est la Commission qui décide de l'éligibilité des projets comme le prévoit la décision du Conseil relative au NIC. Cependant, il précise également que, puisque la BEI examine les projets et qu'elle en discute avec les emprunteurs potentiels, la mise en œuvre sans heurt du mécanisme NIC exige que les services de la Banque concernés soient à même de savoir si les projets sont *a priori* éligibles ou non à un prêt NIC. C'est pourquoi la BEI a cherché à obtenir, dans les termes de la convention, des indications quant à la manière dont la Commission interpréterait les lignes directrices du Conseil sur l'éligibilité, à savoir l'atténuation des déséquilibres régionaux et la réduction du chômage, par référence à la nature du projet, au site d'implantation et aux objectifs sociaux/économiques du projet. La Commission n'a pas explicité ces critères.

Prêts NIC «séisme»

4.23. Les procédures relatives aux prêts NIC «séisme» sont établies sur le modèle des procédures en vigueur pour ce qui concerne la décision NIC 1978 dont il a été question plus haut, aux points 4.13 à 4.22, à savoir que la Commission décide de l'éligibilité et que la BEI décide d'accorder ou non le prêt.

Au 31 décembre 1981, seuls les prêts NIC en faveur des zones sinistrées par le séisme survenu en Italie ont fait l'objet d'une convention de coopération concernant la mise en œuvre pratique de la décision du Conseil du 20 janvier 1981.

En fait, il y a eu deux conventions de coopération:

- i) une convention de coopération tripartite du 3 février 1981 entre l'Italie, la BEI et la Commission;
- ii) une convention de coopération bilatérale du 30 mars 1981 entre la BEI et la Commission comportant des dispositions supplémentaires par rapport à celles contenues dans la convention de coopération du 27 novembre 1978 relative au NIC (voir point 4.13).

L'une des dispositions supplémentaires de la convention de coopération du 30 mars 1981 stipule que, lorsqu'un projet en faveur duquel la BEI a déjà consenti un prêt NIC n'a pas été réalisé en tout ou partie, le ministère du trésor italien peut lui en substituer un autre avec l'accord de la BEI et de la Commission.

⁽⁴²⁾ Article 5 de la décision 78/780/CEE du Conseil, du 16 octobre 1978 (JO n° L 298 du 25. 10. 1978). Convention de coopération BEI/Commission du 27 novembre 1978, paragraphe 9 et point 5.1 de la lettre explicative du 27 novembre 1978 jointe à la convention de coopération.

⁽⁴³⁾ Convention de coopération du 27 novembre 1978, point 10.

⁽⁴⁴⁾ Article 11 paragraphe 2 des statuts de la BEI.

⁽⁴⁵⁾ Point 5.2 de la lettre explicative annexée à la convention de coopération.

Bonifications d'intérêt du système monétaire européen

4.24. Les procédures de décision concernant les bonifications d'intérêt SME sont définies dans les documents ci-après, qui délimitent respectivement les responsabilités de la Commission, de la BEI et de l'État membre:

- a) règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil, du 3 août 1979, relatif à la bonification de certains prêts accordée dans le cadre du système monétaire européen ⁽⁴⁶⁾;
- b) décision 79/691/CEE du Conseil, du 3 août 1979, portant application du règlement susmentionné ⁽⁴⁷⁾;
- c) convention de coopération du 17 septembre 1979 entre la Commission et la BEI.

4.25. Le Conseil a décidé ⁽⁴⁸⁾ que l'Irlande et l'Italie remplissaient la double condition d'être les États membres les moins prospères et de participer pleinement et effectivement au système monétaire européen. C'est pourquoi, jusqu'au 31 décembre 1981, seuls les prêts BEI et NIC accordés en faveur de projets éligibles en Italie et en Irlande ont bénéficié de bonifications d'intérêt SME.

4.26. Afin de faciliter la sélection des projets susceptibles de bénéficier de bonifications d'intérêt, le Conseil a décidé que les États membres, de concert avec la Commission, mettraient au point des programmes indicatifs précisant notamment le montant global et les catégories d'investissement visées ⁽⁴⁹⁾.

Afin de respecter cette décision, les États membres intéressés (l'Italie et l'Irlande) ont présenté initialement à la Commission leurs programmes de développement régional dans le secteur de l'infrastructure.

Critères d'éligibilité

4.27. Les lignes directrices de l'éligibilité aux bonifications d'intérêt, qui sont définies à l'article 5 du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil, du 3 août 1979, sont les suivantes:

- a) l'investissement doit être conforme aux règles communautaires applicables aux domaines en cause;

- b) les prêts sont affectés essentiellement au financement de projets et de programmes d'infrastructure;
- c) l'investissement contribue à la solution des problèmes structurels affectant l'État concerné et notamment à la réduction des disparités régionales et à l'amélioration de la situation de l'emploi;
- d) l'investissement est conforme aux dispositions du traité en matière de conditions de concurrence.

Jusqu'à un certain point, ces critères reflètent les lignes directrices de l'éligibilité aux prêts NIC (voir point 4.16).

Sélection des projets

4.28. La présélection initiale des projets est opérée par la BEI conjointement avec l'État membre intéressé.

C'est ce qui ressort de l'article 4 du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil, qui prévoit que

«Les demandes tendant à l'octroi de la bonification d'intérêt prévue dans le présent règlement sont soumises pour avis à l'État membre sur le territoire duquel le projet sera réalisé»,

et par la clause de la convention de coopération qui stipule que

«Lorsque la Banque reçoit, conformément à ses statuts, une demande de prêt relative à un projet éligible à première vue à un prêt bonifié... la Banque obtiendra de l'État membre concerné l'avis requis pour l'octroi du prêt et de la Commission la décision sur l'éligibilité à une bonification d'intérêt» ⁽⁵⁰⁾.

Avis de l'État membre

4.29. À la suite de cette présélection des projets à examiner en vue de l'octroi de bonifications d'intérêt, la BEI demande l'avis de l'État membre sur le territoire duquel le projet doit être réalisé. En cas d'avis favorable ⁽⁵¹⁾ de l'État membre, la BEI demande à la Commission de statuer sur l'éligibilité du projet. L'octroi d'une bonification d'intérêt est donc subordonné à l'avis favorable de l'État membre.

⁽⁴⁶⁾ JO n° L 200 du 8. 8. 1979.

⁽⁴⁷⁾ JO n° L 200 du 8. 8. 1979.

⁽⁴⁸⁾ Décision 79/691/CEE du Conseil du 3 août 1979 (JO n° L 200 du 8. 8. 1979).

⁽⁴⁹⁾ Article 3 du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil du 3 août 1979.

⁽⁵⁰⁾ Article 6 de la convention de coopération du 17. 9. 1979.

⁽⁵¹⁾ Article 5 du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil du 3 août 1979 (JO n° L 200 du 8. 8. 1979).

*Rôle de la Commission***Groupe interservices**

4.30. Lorsque l'avis de l'État membre est favorable, la BEI demande à la Commission de statuer sur l'éligibilité du projet. Le groupe interservices examine le projet afin de s'assurer de sa conformité avec les lignes directrices de l'éligibilité. Dans la demande de décision sur l'éligibilité qu'elle adresse à la Commission, la BEI fait référence, le cas échéant, aux décisions et avis antérieurs de la Commission sur des prêts NIC et/ou BEI pour le même projet.

Décision de la Commission sur l'éligibilité

4.31. Lorsque le groupe interservices rend à l'unanimité un avis favorable sur l'éligibilité, c'est le commissaire responsable des affaires économiques et financières (direction générale II) qui a délégation pour arrêter la décision au nom de la Commission et la communiquer à la BEI. Si l'avis du groupe n'est pas unanime, le projet est examiné au niveau de la Commission, qui statue.

Une décision favorable de la Commission implique un engagement sur le budget de la Commission, à condition que

- a) le contrat de prêt soit signé, qu'il s'agisse d'un prêt BEI ou NIC;
- b) l'État membre soit encore membre du SME au moment de la signature;
- c) les crédits budgétaires soient disponibles.

En cas de décision négative de la Commission, aucune bonification d'intérêt SME ne peut être accordée par la BEI, que le projet bénéficie d'un prêt NIC ou BEI.

Rôle de la BEI

4.32. Il a déjà été question, au point 4.28, de la présélection initiale des projets par la BEI, de concert avec l'État membre. La décision finale de la BEI d'octroyer un prêt bonifié conformément à l'article 6 du règlement (CEE) n° 1736/79 du Conseil est cependant subordonnée:

- a) a l'avis favorable de l'État membre;

- b) en cas d'avis favorable de l'État membre, à une décision positive de la Commission sur l'éligibilité.

C'est au conseil d'administration de la BEI, agissant sur proposition du comité de direction, qu'il revient ensuite de statuer à sa discrétion sur l'octroi ou non d'un prêt bonifié, comme indiqué au point 4.21.

4.33. Lorsque la BEI décide d'accorder le prêt BEI ou NIC bonifié, elle informe la Commission de la date de signature du contrat. Deux mois au plus après la date du contrat, et si les conditions mentionnées au point 4.31 ont été respectées, la Commission doit verser le montant de la bonification calculé par la BEI.

4.34. Au cours de la période 1979-1981, une moyenne de 88 % de bonifications d'intérêt SME a été attribuée à des prêts BEI, contre 12 % à des prêts NIC.

**Bonifications d'intérêt sur des prêts NIC et BEI
«séisme» accordés à l'Italie et à la Grèce**

4.35. Comme cela a été indiqué au point 4.23, une convention de coopération entre la Commission et la BEI n'a été conclue qu'en ce qui concerne les prêts en faveur des zones sinistrées par le séisme survenu en Italie. Bien que des contrats de prêts aient été conclus, aucun paiement de bonifications d'intérêt n'a été exécuté à partir du budget de la Commission en 1981, que ce soit pour des prêts BEI ou pour des prêts NIC en faveur des zones sinistrées par le séisme survenu en Italie.

4.36. Les procédures de décision afférentes à ces bonifications d'intérêt diffèrent de celles suivies en matière de bonifications d'intérêt SME sur les points suivants:

- i) la transmission par l'État membre à la BEI d'un projet en vue de l'octroi d'un prêt BEI ou NIC vaut avis favorable pour une bonification ⁽⁵²⁾;
- ii) c'est la Commission qui décide de l'octroi de la bonification d'intérêt, contrairement aux bonifications d'intérêt SME où elle décide seulement de l'éligibilité ⁽⁵³⁾;
- iii) contrairement aux bonifications d'intérêt SME, il n'y a pas de critères d'éligibilité distincts asso-

⁽⁵²⁾ Article 4 de la convention de coopération tripartite du 3 février 1981.

⁽⁵³⁾ Article 3 de la décision 81/19/CEE du Conseil du 20 janvier 1981 (JO n° L 37 du 10. 2. 1981).

ciés à ces bonifications d'intérêt. Cela est dû au fait qu'un projet dans une zone sinistrée par un séisme qui bénéficie d'un prêt NIC et/ou BEI bénéficie automatiquement de la bonification d'intérêt annuelle de 3 % ⁽⁵⁴⁾;

- iv) si un projet n'est pas réalisé en tout ou partie, le ministère du trésor italien peut lui en substituer un autre qui, avec l'accord de la Commission et de la BEI, bénéficiera non seulement du prêt, mais aussi de la bonification d'intérêt dont était assorti le projet initialement approuvé ⁽⁵⁵⁾.

Ces bonifications d'intérêt se distinguent également par la façon dont elles sont calculées et par le mode de paiement par la Commission. Ces différences sont exposées aux points 5.20 et 5.36.

Observations

Prêts Euratom

4.37. Bien que les procédures de décision de la Commission soient tout à fait claires du point de vue formel, il est difficile d'analyser la nature de l'examen effectué par les services de la Commission en l'absence de procès-verbal des réunions du groupe interservices-BEI de la Commission (voir point 4.17).

En l'absence d'un tel procès-verbal, il est difficile de savoir comment le groupe apprécie la recommandation de la BEI relative à un projet, puisque les critères spécifiques (économiques, financiers et techniques) d'évaluation des projets appliqués par cette dernière ne sont pas explicitement mentionnés dans la convention de coopération. Dans ce contexte des procédures de décision convenues entre la Commission et la BEI, la Cour considère que les critères d'évaluation de la BEI devraient figurer explicitement dans la convention de coopération.

Prêts NIC

4.38. Les procédures de décision relatives à l'octroi d'un prêt NIC en faveur d'un projet s'articulent essentiellement en deux phases:

- i) la décision de la Commission sur l'éligibilité du projet à un prêt NIC.

- ii) si cette décision de la Commission est favorable, la décision de la BEI d'octroyer ou non le prêt NIC.

Concernant la lettre i), la lettre explicative de la convention de coopération précisait que la Commission informerait la BEI en termes objectifs de son interprétation des lignes directrices du Conseil en matière d'éligibilité, à savoir la réduction des disparités régionales et du chômage. La Cour a été informée par la Commission que la BEI n'a pas invoqué cette disposition et que la Commission n'a pas explicitement établi de tels critères.

Les lignes directrices du Conseil concernant l'éligibilité à des prêts NIC ont un caractère général. C'est pourquoi la Cour estime qu'en interprétant ces lignes directrices du Conseil, la Commission devrait définir les critères d'éligibilité qu'elle applique pour évaluer la conformité d'un projet avec les lignes directrices en question. L'élaboration de ces critères devrait précéder le processus de décision de la Commission et, en particulier, l'examen par le groupe interservices-BEI de la Commission.

4.39. Il est difficile d'analyser la nature de l'évaluation des projets NIC effectuée par le groupe interservices de la Commission et de savoir si cette évaluation est opérée par référence à des critères qui auraient été adoptés par le groupe sans avoir fait l'objet d'une documentation. Cette situation est due à plusieurs facteurs.

Premièrement, comme cela a déjà été indiqué, la Commission n'a pas défini les critères qu'elle utilise pour interpréter les lignes directrices du Conseil sur l'éligibilité.

Deuxièmement, ni la direction générale XVI (politique régionale), ni la direction générale XVII (énergie) n'adressent au groupe de rapport détaillé sur l'examen des projets dans les secteurs de l'infrastructure et de l'énergie.

Troisièmement, les procès-verbaux des réunions du groupe interservices consistent en une liste des décisions prises (c'est-à-dire décision positive, négative, réserves, etc.) sans commentaire concernant les projets examinés.

4.40. Jusqu'ici, les prêts octroyés en faveur de projets dans le cadre du mécanisme NIC ont complété les prêts consentis par la BEI dans le cadre de son propre système. Cela est clairement mis en évidence par le fait que, au cours de la période 1979-1981, presque tous les prêts NIC consentis l'ont été en faveur de projets qui avaient déjà bénéficié, ou qui bénéficiaient encore de prêts BEI. Cette situation n'est pas fortuite, mais reflète les éléments ci-après.

⁽⁵⁴⁾ Article 2 de la décision 81/19/CEE du Conseil du 20 janvier 1981 (JO n° L 37 du 10. 2. 1981).

⁽⁵⁵⁾ Article 6 de la convention de coopération tripartite du 3 février 1981.

Premièrement, le fait que c'est la BEI qui, en plus de ses propres prêts, décide des prêts NIC.

Deuxièmement, le fait que la BEI applique les mêmes critères financiers, économiques et techniques pour apprécier les projets, qu'il s'agisse de demandes de prêt NIC ou de prêt BEI.

Troisièmement, la similitude entre les lignes directrices de l'éligibilité aux prêts NIC, à savoir l'atténuation des disparités régionales et la réduction du chômage, et les tâches de la BEI, à savoir l'octroi de prêts et de garanties pour faciliter le financement de projets dans les régions sous-développées de la Communauté.

Quatrièmement, le fait que la Commission n'ait pas donné explicitement sa propre interprétation des lignes directrices du Conseil sur l'éligibilité.

Cinquièmement, l'analogie marquée entre les secteurs et les régions d'investissement des régimes NIC et BEI.

Il ressort de ce qui précède que le mécanisme NIC ne diffère des prêts accordés sur les ressources propres de la BEI que par son nom et le fait que c'est la Commission qui emprunte les fonds nécessaires.

4.41. À l'heure actuelle, la répartition des responsabilités pour ce qui concerne le mécanisme NIC est telle que la Commission emprunte les fonds et décide de l'éligibilité des projets, alors que la BEI décide de l'octroi ou non de prêts NIC en faveur desdits projets. Suite à une décision de la BEI concernant l'octroi d'un prêt NIC, qui ne peut être arrêtée qu'après une décision positive de la Commission sur l'éligibilité, la Commission doit être cosignataire, avec la BEI, du contrat de prêt NIC, conformément au point 7.1 de la lettre accompagnant la convention de coopération.

La Cour estime qu'il serait préférable que la Commission soit aussi responsable de la décision d'octroi des prêts NIC. Cette répartition des responsabilités serait plus logique et plus cohérente avec celle en vigueur pour le mécanisme Euratom, pour lequel la Commission emprunte les fonds et décide de l'octroi des prêts, alors que la BEI agit en tant qu'agent de la Commission en analysant les projets et en administrant les prêts consentis.

Par ailleurs, cette répartition des responsabilités ne serait pas seulement plus logique et plus cohérente: elle refléterait également le fait que la Commission assume la responsabilité financière des emprunts qu'elle contracte dans le cadre du mécanisme NIC au nom de la Communauté, comme en témoignent l'inscription pour mémoire à la section «Commission» du budget de la Communauté et les articles ci-après.

L'article 5 de la décision 78/870/CEE du Conseil, du 16 octobre 1978 stipule que:

«La Banque effectue les opérations relevant de ce mandat au nom, pour le compte et aux risques de la Communauté».

Le point 17 de la convention de coopération stipule que:

«La responsabilité de la Banque se limite à la bonne exécution, conformément aux usages bancaires, des missions définies ci-dessus».

Le point 8.1 de la lettre explicative annexée à la convention de coopération, du 17 octobre 1978, entre la Commission et la BEI stipule ce qui suit:

«Il serait nécessaire que le budget communautaire assume la responsabilité pour les retards des versements au titre du remboursement et des intérêts des prêts».

Pour ce qui concerne les réponses de la Commission (annexe 2), la Cour souhaite souligner le fait que ses remarques visent une rationalisation des procédures de décision relatives aux mécanismes des prêts et emprunts. Cette rationalisation consisterait à appliquer au mécanisme NIC la répartition des responsabilités en vigueur pour le mécanisme Euratom depuis 1977, à savoir que la Commission emprunte les fonds et décide de l'octroi des prêts, et que la BEI joue un rôle consultatif.

De plus, la Cour n'est pas convaincue par les arguments invoqués par la Commission dans sa réponse, lorsqu'elle affirme qu'il existe des différences très nettes entre les mécanismes Euratom et NIC. Dans sa réponse, la Commission ignore le fait que la BEI joue un rôle important à l'égard du mécanisme Euratom, premièrement, en communiquant un avis sur les projets à la Commission et, deuxièmement, en administrant les prêts consentis. La Cour est d'avis que la BEI pourrait aussi bien remplir ces fonctions pour ce qui concerne le mécanisme NIC.

4.42. Les mêmes remarques valent pour la répartition des pouvoirs de décision à l'égard des prêts NIC octroyés en faveur des zones sinistrées par les séismes survenus en Italie et en Grèce (voir point 4.41).

La décision du Conseil du 15 mars 1982 relative au mécanisme NIC, qui autorisait la Commission à emprunter 1 milliard d'Écus pour financer les prêts NIC, reprend le partage des responsabilités du mécanisme NIC de 1978 ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ Décision 82/169/CEE du Conseil, du 15 mars 1982 (JO n° L 78 du 24. 3. 1982).

Bonifications d'intérêt SME

4.43. Après la sélection initiale des projets opérée par la BEI conformément à la convention de coopération, les procédures de décision relatives aux bonifications d'intérêt SME s'articulent essentiellement en trois phases:

- a) l'avis de l'État membre sur l'octroi d'une bonification d'intérêt en faveur du projet;
- b) en cas d'avis positif donné par l'État membre, la décision de la Commission sur l'éligibilité;
- c) en cas de décision favorable sur l'éligibilité, la décision de la BEI concernant l'octroi ou non d'un prêt bonifié, la bonification étant financée directement par le budget de la Commission.

4.44. Après avoir étudié les procédures de décision en vigueur, la Cour est d'avis que la présélection initiale des projets à examiner en vue d'une bonification d'intérêt, qui intervient avant toute décision sur l'éligibilité, devrait être opérée par la Commission plutôt que par la BEI, puisqu'elle concerne les crédits budgétaires. En outre, les points ci-après mériteraient d'être clarifiés:

- i) critères appliqués en matière de présélection initiale des projets;
- ii) critères appliqués à la répartition, entre prêts NIC et prêts BEI, de la totalité des crédits budgétaires annuels (200 millions d'unités de compte européennes) affectés aux bonifications d'intérêt SME;
- iii) critères qui, comme en ce qui concerne les prêts NIC, sont appliqués à l'appréciation de la conformité des projets avec les lignes directrices du Conseil en matière d'éligibilité.

Aux lettres i) et ii) ci-dessus, une sélection de projets est opérée. Les critères d'éligibilité aux prêts NIC et aux bonifications d'intérêt SME sont identiques; les critères d'appréciation de la BEI en matière de prêts NIC et BEI sont identiques; tous les prêts BEI et NIC octroyés à l'Italie et à l'Irlande pour des investissements dans des travaux d'infrastructure sont théoriquement éligibles à des bonifications d'intérêt SME. Cependant, tous les prêts BEI et NIC consentis en faveur de projets italiens et irlandais ne bénéficient pas de bonifications d'intérêts. Une sélection doit être opérée, ne serait-ce qu'en raison du plafond des crédits budgétaires annuels (200 millions d'unités de compte européennes).

4.45. Pour ce qui concerne les bonifications d'intérêt SME, la répartition actuelle des responsabilités

entre la Commission et la BEI suscite un problème de principe. Les bonifications d'intérêt SME sont financées par la section «Commission» du budget de la Communauté. C'est pourquoi, conformément à l'article 205 du traité CEE, la Commission et chargée de l'exécution de ce budget, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués.

Cependant, ni la décision du Conseil, ni la convention de coopération relative aux bonifications d'intérêt SME ne stipulent que la Commission statue sur les bonifications; au contraire, elles précisent que la Commission décide de l'éligibilité et que la BEI décide des prêts bonifiés. La décision de la Commission sur l'éligibilité peut aboutir et, d'une manière générale, aboutit à l'octroi de la bonification d'intérêt. C'est la BEI qui, en décidant ou non d'octroyer un prêt NIC ou BEI en faveur d'un projet, détermine en fait l'utilisation des crédits budgétaires de la Commission et le volume des crédits utilisés ^(56.1).

La Cour demande à la Commission si cette situation n'est pas contraire à l'article 205 du traité. La situation ne saurait être redressée par une simple modification de la décision du Conseil qui indiquerait explicitement que la Commission décide des bonifications. Il serait plutôt nécessaire de procéder à une redistribution des pouvoirs de décision en matière de prêts NIC, de la BEI en faveur de la Commission, comme le recommande la Cour au point 4.41.

En réponse aux remarques de la Commission (annexe 2), la Cour souhaite souligner le fait qu'après avoir pris sa décision sur l'éligibilité, la Commission dispose d'un faible pouvoir discrétionnaire sur le volume des bonifications d'intérêt versées à quelque moment que ce soit. Si les «trois conditions» sont prises en considération, une seule dépend de la Commission, à savoir l'attestation de la disponibilité des crédits. La signature des contrats de prêt relève entièrement de la BEI pour ce qui concerne ses propres prêts (88 % des crédits pour des bonifications d'intérêt SME de 1979 à 1981), alors

^(56.1) L'article 8 de la convention de coopération prévoit qu'une décision favorable de la Commission sur l'éligibilité implique un engagement à charge du budget de la Communauté, à condition a) que le contrat de prêt soit signé, b) que la Commission n'ait pas notifié à la Banque que l'État membre concerné a cessé de participer entièrement et effectivement au système monétaire européen ou ne remplit plus les autres conditions prévues par le règlement, et c) que les crédits budgétaires nécessaires pour le paiement de la bonification d'intérêt soient suffisants.

que pour les prêts NIC, lorsque la Commission a pris une décision favorable sur l'éligibilité à un prêt NIC en faveur d'un projet, elle doit être cosignataire du contrat de prêt, conjointement avec la BEI, comme cela a déjà été mentionné (point 4.41 premier alinéa). Quant à la participation effective et entière de l'État membre au SME, il est clair là aussi que cette question n'est pas du ressort de la Commission.

Bonifications d'intérêt sur des prêts «séisme» NIC et BEI

4.46. Si, par rapport au règlement du Conseil relatif aux bonifications d'intérêt SME, le texte de la décision du Conseil relatif aux bonifications d'intérêt en faveur de l'Italie apparaît plus précis, puisqu'il précise que la Commission accorde les bonifications d'intérêt, en réalité la situation est la même que dans le cas des bonifications SME.

Premièrement, tous les prêts BEI et NIC en faveur des zones sinistrées par le séisme bénéficient automatiquement de bonifications d'intérêt, à la différence des bonifications SME qui ne sont octroyées qu'à certains prêts à l'Italie et à l'Irlande.

Deuxièmement, et sous réserve des disponibilités budgétaires, c'est la décision de la BEI concernant l'octroi de prêts NIC ou BEI qui est déterminante pour l'octroi de la bonification d'intérêt et, en cas de décision favorable, pour son montant.

Si, en l'occurrence, le pouvoir de décision en matière d'octroi des bonifications d'intérêt appartient formellement à la Commission, et si, en conséquence, les dispositions du traité (article 205) sont respectées, c'est néanmoins la décision de prêt BEI qui détermine effectivement l'utilisation ou non des crédits budgétaires de la Commission pour financer les bonifications d'intérêt. C'est pourquoi les réflexions exposées au point 4.41 concernant la redistribution, en faveur de la Commission, du pouvoir de décision en matière de prêt NIC, s'appliquent également ici.

CHAPITRE 5

GESTION FINANCIÈRE DES MÉCANISMES

Sommaire

5.1. Le présent chapitre traite des procédures financières et administratives qui interviennent à la suite des décisions de prêt décrites au chapitre 4. Leur point commun avec les procédures de décision est qu'elles varient d'un mécanisme à l'autre et qu'elles résultent essentiellement:

- i) de la décision du Conseil portant création du mécanisme, pour ce qui concerne la répartition globale des responsabilités;
- ii) des conventions de coopération bilatérales, pour ce qui concerne la mise en œuvre pratique de la décision du Conseil;
- iii) du système de gestion interne mis en place par la Commission.

Mécanisme de soutien des balances des paiements

Emprunts

5.2. Tous les emprunts BP contractés à ce jour l'ont été au titre de la période 1976/1977. Au départ, ces emprunts destinés à financer les prêts BP con-

sentis aux États membres ont été négociés et contractés au nom de la Commission par la direction générale des affaires économiques et financières (direction générale II). Comme cela a été mentionné aux points 4.3 à 4.6, les conditions convenues, notamment le taux d'intérêt et la durée, étaient identiques pour les contrats d'emprunt et de prêt.

Administration du mécanisme

5.3. Bien que les opérations d'emprunt relèvent de la Commission, ce n'est pas elle qui est responsable des fonctions de trésorerie et de comptabilité afférentes au mécanisme BP. Le Conseil a confié au Fonds européen de coopération monétaire (Fecom) la responsabilité de prendre les dispositions nécessaires à la gestion des prêts et emprunts BP⁽⁵⁷⁾. À son tour, le Fecom a délégué la responsabilité de la gestion effective⁽⁵⁸⁾ à la Banque des règlements internationaux (BRI).

⁽⁵⁷⁾ Article 10 du règlement (CEE) n° 398/75 du Conseil portant application du règlement (CEE) n° 397/75 relatif aux prêts communautaires.

⁽⁵⁸⁾ Article 3 des statuts du Fecom: Le Conseil des gouverneurs (du Fecom) peut déléguer à un agent la responsabilité de l'exécution des aspects techniques du fonctionnement du Fonds.

5.4. À la signature des contrats d'emprunt et de prêt par la Commission, les banques d'émission transfèrent directement les fonds à la BRI afin qu'ils soient crédités en faveur de la Banque centrale de l'État membre bénéficiaire. Suivant une procédure identique, les remboursements du capital et les paiements des intérêts et des charges effectués par les États membres sont transférés directement par la Banque centrale à la BRI pour être transférés par la suite aux banques d'émission. C'est pourquoi ni les fonds empruntés et prêtés par la Commission au nom de la Communauté, ni les opérations concernant le service de la dette afférente à ces emprunts et à ces prêts ne passent à aucun moment par la trésorerie et la comptabilité de la Commission.

5.5. En mars 1976, le Fecom a émis à l'intention de son agent, la BRI, une directive relative à l'administration des prêts et emprunts BP, en vertu de laquelle la Commission reçoit de la part de la BRI pour chaque opération liée au remboursement et au service d'un prêt et d'un emprunt BP ⁽⁵⁹⁾:

- i) copie des télex envoyés aux banques centrales des États membres bénéficiaires indiquant les échéances de paiement du principal et/ou de l'intérêt;
- ii) confirmation écrite de la réception par la BRI des montants dus par l'(les) État(s) membre(s) et de leur transfert subséquent par la BRI, agissant au nom de la Commission, aux banques d'émission;
- iii) les extraits de comptes de la BRI indiquant les virements opérés par la Banque centrale sur les comptes de la BRI, ainsi que ceux effectués ultérieurement par la BRI sur les comptes des banques d'émission.

5.6. Le rapport annuel établi par la BRI sur les prêts et emprunts BP est transmis pour approbation au conseil des gouverneurs du Fecom. Un membre de la Commission, ou son représentant, peut assister à la réunion du conseil des gouverneurs conformé-

ment à l'article 1^{er} des statuts du FECOM. Le FECOM transmet ensuite le rapport à la Commission et lui demande son approbation dans un délai d'un mois. Ce rapport retrace en détail:

- i) les recettes et les paiements afférents à chaque prêt et à chaque emprunt contractés;
- ii) les prêts et emprunts en cours en fin d'exercice.

Mécanismes Euratom et NIC

Emprunts

5.7. Le Conseil autorise la Commission à contracter les emprunts nécessaires dans le cadre du mécanisme Euratom comme du mécanisme NIC. Le produit de ces emprunts sert ensuite à financer les prêts Euratom et NIC correspondants. La direction générale XVIII (Crédit et investissement) reçoit délégation de la Commission pour négocier et contracter les emprunts nécessaires au nom de cette dernière.

Administration des mécanismes

Emprunts NIC et Euratom

5.8. Une fois les contrats d'emprunt conclus, la direction générale XVIII est chargée de l'administration de ces emprunts Euratom et NIC, qui comprend le service de la dette par le paiement de l'intérêt, le remboursement du principal et le paiement des autres coûts. À cette fin, la direction générale XVIII a ses propres comptes bancaires, distincts des comptes relevant du comptable de la Commission.

Prêts NIC et Euratom

5.9. La BEI assure l'administration des prêts Euratom comme des prêts NIC. Pour ce qui concerne les prêts Euratom, en 1977 la Commission a donné mandat à la BEI pour agir en qualité d'agent de l'Euratom à l'égard de l'administration des prêts, alors que la responsabilité de l'administration des prêts NIC a été confiée à la BEI par la décision du Conseil portant création du mécanisme NIC en 1978.

5.10. Lors de la conclusion des contrats d'emprunt dans le cadre du mécanisme Euratom comme dans celui du NIC, les fonds sont transférés à la BEI par la direction générale XVIII pour être versés aux

⁽⁵⁹⁾ Article 6

«Quinze jours ouvrables avant chaque échéance (de remboursement du capital et/ou de paiement des intérêts), l'agent en notifiera l'exécution, au nom du Fonds, à la Banque centrale du pays redevable envers la Communauté.»

Article 7

«Au nom du Fonds, l'agent informera sans délai la Commission (direction générale II) des opérations qu'il a réalisées pour le compte de la Communauté.»

Article 8

«L'agent établira et soumettra au Conseil (du Fecom) le rapport que le Fonds est tenu d'élaborer à la fin de chaque année civile pour l'information de la Commission sur les opérations financières qu'il a effectuées au cours de l'année en relation avec des opérations d'emprunt et de prêt.»

bénéficiaires sous forme de prêts Euratom ou NIC. La BEI assure ensuite:

- a) la perception des remboursements en capital et des paiements en intérêts;
- b) le virement des montants perçus (diminués de sa commission) à la Commission afin que celle-ci puisse s'acquitter du service de ses emprunts et procéder au remboursement.

La BEI perçoit une commission annuelle de 0,125 % du solde débiteur du prêt en contrepartie de ses services. Cette commission est comprise dans le taux d'intérêt à charge du promoteur bénéficiaire du prêt Euratom ou NIC. Ces frais ne sont donc pas supportés par la Commission elle-même.

5.11. Dans le cadre de son mandat d'agent de l'Euratom et conformément au point 6 de la convention de coopération, la BEI adresse à la Commission un rapport annuel sur l'exécution de son mandat. La Commission elle-même doit, chaque année, joindre à l'état prévisionnel qu'elle présente au Conseil et au Parlement européen un document qui résume sa politique en matière d'emprunts ⁽⁶⁰⁾.

De concert avec la Commission, la BEI établit un rapport annuel portant sur les opérations NIC qui est transmis au Conseil et au Parlement.

Systèmes comptables

5.12. Puisqu'elle est responsable des procédures de décision à la fois en matière de prêts et d'emprunts Euratom, la direction générale XVIII a sa propre comptabilité. Cependant, pour le NIC, la direction générale XVIII tient seulement une comptabilité des emprunts, puisque les prêts relèvent de la BEI.

Contrôle financier

5.13. La direction générale XVIII ne soumet pas au visa du contrôleur financier de la Commission les contrats de prêts et d'emprunts conclus au titre des mécanismes Euratom et NIC.

5.14. Les opérations financières liées aux mécanismes Euratom et NIC et exécutées par la direction générale XVIII ne sont pas soumises au visa du contrôleur financier de la Commission.

Prêts NIC «séisme»

5.15. Du fait que ces prêts sont accordés dans le cadre général du Nouvel instrument communautaire (NIC) mis en place en 1978, les procédures décrites ci-dessus pour ce qui concerne le NIC s'appliquent aussi aux prêts NIC en faveur des zones sinistrées par les séismes survenus en Italie et en Grèce.

Bonifications d'intérêt SME

5.16. Les bonifications d'intérêt SME sont financées directement par l'article 570 du budget de la Commission ⁽⁶¹⁾ et font dès lors l'objet des procédures d'engagement et de paiement internes à la Commission telles qu'elles sont définies dans le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Après décision favorable de la BEI concernant la bonification d'un prêt NIC et/ou BEI, et après signature du contrat de prêt, la bonification d'intérêt doit être transférée à la BEI dans un délai de deux mois. À cette fin, la BEI communique son calcul de la bonification d'intérêt à la Commission (direction générale II). En qualité d'ordonnateur et conformément aux procédures prévues par le règlement financier, cette dernière transmet ensuite les propositions d'engagement et les ordres de paiement au contrôleur financier pour visa et au comptable pour paiement et enregistrement.

5.17. La Commission est au fait des conditions auxquelles sont octroyés les prêts NIC, étant cosignataire du contrat de prêt. C'est pourquoi, dès que la direction générale II est informée du montant, calculé à sa valeur actuelle par la BEI, de la bonification d'intérêt à verser pour un prêt NIC, elle (l'ordonnateur) vérifie le calcul et transmet par la suite au contrôleur financier les propositions d'engagement et les ordres de paiement accompagnés des pièces justificatives ainsi que l'exige le règlement financier ⁽⁶²⁾. Cependant, la situation est différente en ce qui concerne les prêts BEI qui, de 1979 à 1981, ont absorbé quelque 88 % des crédits budgétaires pour des bonifications d'intérêt SME. Dans ces cas, la direction générale II, en qualité d'ordonnateur, ne dispose ni des contrats de prêt BEI ni des avis de versement.

5.18. Les bonifications d'intérêt ne sont pas payées annuellement à partir du budget de la Commission

⁽⁶⁰⁾ Article 4 de la décision 77/270/Euratom du Conseil, du 29 mars 1977.

⁽⁶¹⁾ Article 520 du budget de la Communauté pour 1982.

⁽⁶²⁾ Article 41 du règlement financier du 21 décembre 1977: L'ordre de paiement est accompagné des pièces justificatives originales.

pour chaque prêt contracté, mais globalement en vue de couvrir tous les paiements ultérieurs afférents à l'intérêt dû sur chaque prêt. Dans la convention de coopération bilatérale, la Commission et la BEI ont défini la méthode de calcul de la valeur actuelle de la bonification d'intérêt comme suit.

«Le taux d'intérêt composé à appliquer pour déterminer la valeur actuelle de la bonification est égal à 75 % du taux d'intérêt annuel qui serait dû pour le prêt en question s'il ne bénéficiait pas d'une bonification ⁽⁶³⁾.»

5.19. L'utilisation des bonifications d'intérêt SME, après virement de la Commission en faveur de la BEI, a varié.

En ce qui concerne les projets en Irlande, les bénéficiaires irlandais ont reçu le montant de la bonification, pour effectuer ensuite, en faveur de la BEI, le paiement au taux plein des intérêts dus sur les prêts NIC ou BEI.

Pour ce qui est des projets italiens, la BEI a conservé la bonification. Les intérêts sur des prêts NIC et/ou BEI payés à la BEI par les bénéficiaires italiens sont donc au taux bonifié. La BEI rembourse elle-même à la Commission la différence entre les versements effectués au taux plein et ceux effectués au taux bonifié par les bénéficiaires italiens. C'est donc la BEI, plutôt que le bénéficiaire du prêt, qui garde à sa disposition le solde du montant de la valeur actualisée.

Bonifications d'intérêt sur les prêts «séisme»

5.20. La principale différence entre ces bonifications d'intérêt sur des prêts NIC et BEI par rapport aux bonifications d'intérêt SME réside dans le fait que les premières sont payées par la Commission lorsque le paiement des intérêts vient à échéance.

Pour ce qui est des prêts NIC, la Commission perçoit, via la BEI, les intérêts au taux bonifié versés par les bénéficiaires. Elle finance ensuite la différence, qui est égale à la bonification d'intérêt, directement à partir du budget de la Commission, lorsqu'elle paye les intérêts dus sur les emprunts NIC.

En ce qui concerne les prêts BEI, à chaque date d'échéance, la Commission verse à la BEI, à partir du budget, la différence entre l'intérêt calculé au taux plein et l'intérêt au taux bonifié qui ressort du contrat de prêt BEI conclu avec le bénéficiaire.

Observations

Mécanisme BP

5.21. La Commission est responsable, au nom de la Communauté, des fonds qu'elle a empruntés pour financer les prêts BP. Cette responsabilité est illustrée par:

- a) les inscriptions budgétaires pour mémoire;
- b) la communication par le Fecom à la Commission: i) du détail de toutes les transactions; ii) du rapport annuel pour approbation;
- c) l'inclusion des prêts et des emprunts BP au bilan de la Commission en tant qu'actif et passif de cette dernière.

5.22. La Commission ne dispose pas à l'heure actuelle d'une comptabilité des prêts et emprunts BP, puisque les fonds ne transitent pas par ses comptes bancaires. Une telle comptabilité au sein de la Commission ferait double emploi avec celle qui existe déjà à la BRI, du fait qu'elle serait alimentée par les données de cette dernière.

5.23. Les prêts et emprunts BP figurent au bilan de la Commission et, dans le cadre de la préparation de ce bilan, la Cour considère que le comptable de la Commission devrait:

- a) s'assurer de la méthode utilisée par le Fecom pour «vérifier l'exactitude des comptes et des informations contenues dans le rapport annuel établi par son agent, la Banque des règlements internationaux ⁽⁶⁴⁾»;
- b) confirmer auprès des banques d'émission et/ou des banques centrales, le montant des prêts et emprunts en cours en fin d'exercice.

5.24. Les contrats d'emprunts et de prêts BP de la période 1976/1977 ont été conclus, après approbation du Conseil, par la direction générale des affaires économiques et financières (direction générale II) au nom de la Commission. Le contrôleur financier de la Commission n'a pas été consulté.

Compte tenu des obligations afférentes aux prêts et emprunts, qui se reflètent dans les inscriptions pour

⁽⁶³⁾ Article 11 de la convention de coopération entre la Commission et la BEI en date du 17 septembre 1979.

⁽⁶⁴⁾ Lettre du FECOM du 13 janvier 1981 jointe au rapport annuel relatif à l'exercice 1980.

mémoire au budget de la Commission, la Cour considère qu'il serait préférable que les contrats d'emprunt et de prêt que la Commission doit conclure au nom de la Communauté soient soumis au visa préalable du contrôleur financier avant signature.

L'instauration de ces procédures internes est particulièrement importante compte tenu de la mise en place du nouveau mécanisme de soutien des balances des paiements en 1981. Le plafond de 6 milliards d'Écus pour le total des prêts BP en cours fixé par le Conseil permet de penser que des États membres présenteront vraisemblablement de nouvelles demandes de prêts BP.

Mécanismes Euratom et NIC

Contrôle financier

5.25. Les deux décisions du Conseil ⁽⁶⁵⁾ portant création des mécanismes Euratom et NIC prévoyaient que le contrôle financier des comptes de la Commission s'effectuerait conformément au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes. En pratique, cette disposition n'a pas été appliquée:

- i) la direction générale XVIII (crédit et investissements) ne soumet pas au visa préalable du contrôleur financier les contrats d'emprunt et de prêt au titre des mécanismes Euratom et NIC;
- ii) l'administration financière, par la direction générale XVIII, des prêts et des emprunts Euratom, ainsi que des emprunts NIC, n'est pas soumise à l'examen et au visa du contrôleur financier.

C'est pourquoi l'on peut dire que, en dépit de la responsabilité financière de la Commission et des décisions du Conseil, le contrôleur financier de la Commission n'intervient pas dans la gestion financière des prêts et des emprunts NIC.

Systèmes comptables

5.26. La direction générale XVIII a élaboré son propre système comptable en matière de prêts et

d'emprunts. À l'instar du contrôleur financier, le comptable de la Commission n'intervient pas dans les opérations financières réalisées par la direction générale XVIII en ce qui concerne les prêts et les emprunts. La direction générale XVIII fonctionne indépendamment du comptable de la Commission, comme en témoignent les comptes bancaires détenus en dehors du contrôle du comptable de la Commission.

5.27. La direction générale XVIII assure à la fois les fonctions de trésorerie et de comptabilité afférentes aux emprunts NIC et aux prêts et emprunts Euratom; cette situation est en contradiction avec les fonctions comptables afférentes aux recettes et aux dépenses budgétaires, qui relèvent du comptable de la Commission.

Cela pose des problèmes évidents au comptable de la Commission lorsqu'il prépare le bilan de cette dernière, s'il n'a pas les moyens de vérifier les comptes présentés par la direction générale XVIII en vue de leur inclusion au bilan.

De plus, la Cour considère que l'existence d'un système comptable indépendant au sein de la direction générale XVIII, se trouvant effectivement en dehors du contrôle du comptable de la Commission, n'est pas compatible avec une bonne gestion financière.

Application du règlement financier

5.28. Le principe de base qui sous-tend un contrôle interne efficace dans le cadre d'une activité particulière est une séparation adéquate des fonctions. Cette séparation des fonctions, telle que le traité la prévoit, se reflète dans le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général de la Communauté européenne par la répartition des responsabilités entre l'ordonnateur, le comptable et le contrôleur financier. Les fonctions correspondantes à l'égard des mécanismes Euratom et NIC au sein de la Commission sont cependant assumées intégralement par la direction générale XVIII. Ces fonctions comprennent la négociation et la signature des contrats d'emprunts et de prêts Euratom, celles des emprunts NIC, ainsi que la gestion de la trésorerie et la tenue de la comptabilité. Le comptable de la Commission et le contrôleur financier ne jouent pas de rôles similaires à ceux qu'ils exercent au regard des recettes et dépenses du budget général.

5.29. Cette concentration des fonctions au sein de la direction générale XVIII en matière de prêts et d'emprunts Euratom ainsi que d'emprunts NIC n'est pas seulement en contradiction avec les principes régissant un contrôle interne efficace, mais aussi avec les décisions du Conseil instaurant les méca-

⁽⁶⁵⁾ NIC: article 6 de la décision 78/870/CEE du Conseil Conseil du 29 mars 1977 (JO n° L 88 du 6. 4. 1977).
Euratom: article 5 de la décision 77/270/Euratom du Conseil du 29 mars 1977 (JO n° L 88 du 6. 4. 1977).

nismes Euratom et NIC, qui stipulent que le contrôle financier des comptes de la Commission s'effectue en conformité avec le règlement financier.

5.30. La Cour estime que jusqu'à ce que les prêts et les emprunts soient inclus dans le budget communautaire et jusqu'à ce qu'ils soient soumis aux dispositions du règlement financier du 21 décembre 1977, comme l'a proposé la Commission⁽⁶⁶⁾ et le préconisait la Cour des comptes⁽⁶⁷⁾, des procédures internes analogues à celles des engagements et des paiements budgétaires prévues par le règlement financier doivent être instaurées pour ce qui concerne les prêts et les emprunts. Ces procédures feraient participer, d'une part, le contrôleur financier au processus de décision concernant les prêts et les emprunts, et, d'autre part, le comptable aux fonctions de trésorerie et de comptabilité. L'instauration de ces procédures serait conforme aux propres propositions de la Commission au Conseil visant à la budgétisation des opérations de prêt et d'emprunt; il en résulterait une séparation des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur financier et de comptable au sein de la Commission, fonctions qui sont à présent concentrées au sein de la direction générale XVIII.

5.31. Les observations ci-dessus s'appliquent également aux prêts NIC en faveur de projets dans les zones sinistrées par les séismes survenus en Italie et en Grèce, puisque le système instauré pour ce qui concerne le mécanisme NIC en 1978 demeure inchangé.

Bonifications d'intérêt SME

5.32. Comme la convention de coopération le prévoit, une décision favorable de la Commission sur l'éligibilité à une bonification d'intérêt implique un engagement et un paiement budgétaires, à condition que les trois conditions mentionnées au point 4.31 soient remplies. C'est donc la décision de prêt BEI, plutôt que la décision d'éligibilité de la Commission, qui détermine le volume effectif des crédits budgétaires qui sont engagés et payés.

5.33. Comme cela a été mentionné au point 5.17, la direction générale II, en qualité d'ordonnateur, ne dispose ni des contrats de prêt BEI, ni des attestations de paiement du prêt pour le versement des bonifications d'intérêt SME sur des prêts BEI.

La Commission est donc dans l'impossibilité de confirmer l'exactitude du calcul puisqu'elle ne possède pas les pièces justificatives originales attestant la validité des conditions du prêt contenues dans ce calcul. La Cour estime que la Commission devrait

faire en sorte que la convention de coopération contienne des dispositions appropriées lui permettant de respecter les procédures afférentes aux pièces justificatives requises par le règlement financier.

5.34. La convention de coopération ne donne aucune indication quant aux modalités et aux critères du choix d'un pourcentage de 75 % du taux d'intérêt annuel qui serait dû pour le prêt s'il ne bénéficiait pas d'une bonification, comme intérêt composé à appliquer pour déterminer la valeur actuelle de la bonification. Telle est la situation en dépit des crédits budgétaires considérables (200 millions d'unités de compte européennes par an) disponibles. Ce pourcentage a une incidence directe sur le volume des crédits budgétaires que la Commission verse à la BEI sous forme de bonifications d'intérêt SME. C'est pourquoi, par souci de bonne gestion financière et compte tenu de l'importance financière de ce pourcentage, la Cour considère que les raisons de ce choix devraient être explicitées.

La Cour considère que la Commission n'a pas répondu de manière satisfaisante à sa demande de justification du taux de 75 %.

5.35. Ayant constaté la différence de traitement appliqué par la BEI selon que les bonifications d'intérêt sont versées en faveur de prêts BEI/NIC à l'Italie ou à l'Irlande, la Cour estime que la Commission, responsable en dernière instance de ces crédits budgétaires, aurait dû faire en sorte que la convention de coopération

- a) contienne des indications précises relatives aux modalités selon lesquelles la BEI devrait disposer des fonds destinés aux bonifications d'intérêt que lui verse la Commission;
- b) prévoie que la BEI devrait rendre compte de l'utilisation des bonifications d'intérêt dans un rapport financier annuel adressé à la Commission.

Bonifications d'intérêt sur les prêts «séisme»

5.36. Aucune observation ne peut être émise sur l'application pratique de ces bonifications d'intérêt, étant donné que la Commission n'a effectué aucun paiement dans le cadre de cette mesure en 1981. Cependant, il semblerait préférable de verser ces bonifications d'intérêt annuellement, plutôt que de le faire sur la base de la valeur actualisée, à l'instar du système de paiement des bonifications d'intérêt SME. Le paiement annuel évite notamment les difficultés inhérentes au calcul et à l'accord sur la valeur actuelle des bonifications d'intérêt mentionnées aux points 5.18 et 5.34.

⁽⁶⁶⁾ JO n° C 160 du 6. 7. 1978.

⁽⁶⁷⁾ JO n° C 139 du 5. 6. 1979.

CHAPITRE 6

CONTRÔLE EXTERNE DES MÉCANISMES

Sommaire

6.1. Pour ce qui concerne les mécanismes Euratom et NIC, la responsabilité du contrôle a été définie dans le cadre des décisions du Conseil portant création des mécanismes en question. Pour ce qui est du mécanisme BP, aucune mention n'est faite du contrôle des prêts et des emprunts contractés. Enfin, les bonifications d'intérêt qui sont financées directement par la Commission sont soumises aux dispositions du traité CEE et du règlement financier en matière de contrôle.

Mécanisme BP

6.2. Le Fonds européen de coopération monétaire (Fecom), créé par le Conseil en 1973, a été chargé de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'administration des emprunts et des prêts contractés dans le cadre du mécanisme BP. Le Fecom étant une organisation communautaire, il est soumis aux dispositions du traité CEE relatives au contrôle. Par sa directive du 9 mars 1976, le Fecom a délégué ses pouvoirs de gestion à la Banque des règlements internationaux (BRI) à Bâle, une organisation externe à la Communauté.

Mécanisme Euratom

6.3. La responsabilité du contrôle des prêts et des emprunts Euratom qui sont contractés par la Commission au nom de la Communauté est définie à l'article 5 de la décision 77/270/Euratom du Conseil portant création du mécanisme:

«Le contrôle financier et le contrôle des comptes s'effectuent conformément au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.»

Mécanisme NIC

6.4. La responsabilité du contrôle opéré dans le cadre du mécanisme NIC est définie à l'article 6 de la décision 78/870/CEE du Conseil du 16 octobre 1978 en ces termes:

«Le contrôle financier et le contrôle des comptes de la Commission s'effectuent conformément au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.»

Bonifications d'intérêt SME et bonifications d'intérêt sur les prêts «séisme»

6.5. Puisque ces deux types de bonifications d'intérêt sont financés directement par le budget de la Communauté, ils sont soumis aux dispositions de l'article 206 *bis* du traité CEE et du règlement financier. C'est pourquoi les règlements du Conseil portant création de ces bonifications ne font pas référence à leur contrôle.

Observations

Mécanisme BP

6.6. Eu égard à la responsabilité que la BRI, en tant qu'agent du Fecom, assume à l'égard de l'administration du mécanisme BP, la Cour estime que la directive du Fecom à la BRI devrait comporter une clause sauvegardant le droit de contrôle de la Communauté à l'égard de l'administration des prêts et emprunts BP.

Mécanisme NIC et bonifications d'intérêt SME

6.7. En dépit des dispositions en matière de contrôle contenues dans les décisions du Conseil et relatives au mécanisme NIC et à celles applicables aux bonifications d'intérêt SME décrites au point 6.5 ci-dessus, les conventions de coopération bilatérales passées entre la Commission et la BEI comportent des clauses supplémentaires.

En ce qui concerne le NIC, l'article 18 de la convention de coopération stipule que

«Le contrôle financier des opérations, inscrites à la section spéciale de la Banque, demeure effectué selon les procédures de contrôle prévues par les statuts de la BEI pour l'ensemble de ses opérations.»

Cette clause est incluse nonobstant le fait que la BEI accorde les prêts NIC d'abord au nom, pour le compte et aux risques de la Communauté, ensuite sur le produit des emprunts contractés par la Commission.

La Cour considère que cette clause contrevient directement à l'article 206 du traité CEE modifié en

1975 et qu'elle devrait donc être supprimée.

Pour ce qui est des bonifications d'intérêt SME, l'article 16 de la convention de coopération stipule ce qui suit:

«En ce qui concerne la Banque, le contrôle financier des opérations réalisées dans le cadre de la présente convention sera effectué selon les procédures de vérification et de décharge prévues par ses statuts».

Cette clause est incluse malgré la responsabilité directe de la Commission à l'égard de l'exécution du budget de la Communauté qui ressort de l'article 205 de traité CEE. Cette clause est contraire à l'article 206 du traité CEE et devrait donc être supprimée.

6.8. La Cour recommande que les contrats donnant mandat à une organisation pour agir en tant qu'agent de la Communauté comprennent automatiquement une clause par laquelle l'agent accepte explicitement et convient de respecter l'application des dispositions du traité concernant le contrôle des activités pour lesquelles il a reçu mandat. L'insertion d'une telle clause de vérification aurait un double objectif: en premier lieu, clarifier les procédures de contrôle à suivre et, en second lieu, éviter l'insertion de dispositions contraires à celles du traité en matière de contrôle.

La Cour accueille avec satisfaction la réponse de la Commission au point 6.7, mais observe qu'il n'a pas été répondu aux observations formulées au point 6.8.

CHAPITRE 7

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Sur la base des observations circonstanciées présentées dans les chapitres 4, 5 et 6, les réflexions de caractère général exposées ci-après peuvent être formulées à l'égard des prêts et des emprunts.

Instauration des mécanismes

7.1. L'instauration de ces mécanismes au cours de la période 1975-1981 ne doit pas être interprétée comme le résultat d'une décision explicite ou d'une politique arrêtée par le Conseil concernant le mode de financement des politiques communautaires et, en particulier, comme le résultat du choix entre financement au moyen des recettes budgétaires de la Communauté ou au moyen d'emprunts contractés par la Commission au nom de la Communauté.

L'instauration de ces mécanismes ne saurait non plus être conçue comme le résultat d'une politique communautaire uniforme en matière de prêts et d'emprunts. Le partage des responsabilités en matière d'octroi et d'administration des prêts diffère d'un mécanisme à l'autre, sans que cette différenciation repose sur une base claire.

Nouvel instrument communautaire

7.2. Le nouvel instrument communautaire a été mis en place en 1978 en vue de promouvoir l'investissement dans la Communauté, et c'est à la BEI

qu'a été attribuée la responsabilité de l'octroi des prêts NIC, en dépit du fait que, premièrement, ces prêts sont financés par des emprunts de la Commission et que, deuxièmement, la BEI possède déjà son propre mécanisme de prêt financé à partir de ses ressources propres. Si l'on avait voulu faire du NIC une mesure novatrice, il aurait été préférable de l'organiser en dehors des mécanismes de prêts communautaires déjà existants, comme celui de la BEI. Le fait que la grande majorité des projets (à l'exclusion des projets «séisme») qui ont bénéficié de prêts NIC aient aussi bénéficié de prêts BEI est peut-être une conséquence de la structure choisie.

Euratom

7.3. L'attribution des responsabilités pour ce qui concerne le mécanisme NIC diffère de celle adoptée en 1977 pour le mécanisme Euratom. À l'instar du NIC, c'est la Commission qui est chargée de contracter les emprunts Euratom. Cependant, à la différence du NIC, c'est également la Commission qui décide de l'octroi des prêts Euratom. Ce système a été retenu en dépit du fait que, souvent, la BEI octroie également ses propres prêts aux mêmes projets dans le secteur de l'énergie.

Bonifications d'intérêt SME

7.4. Un manque d'uniformité dans la répartition des responsabilités se reflète également à l'égard des

bonifications d'intérêt SME. En raison du fait que ces bonifications sont financées par le budget de la Communauté, toutes les décisions relatives à l'utilisation de crédits budgétaires devraient être du ressort de la Commission. Cependant, il apparaît à l'examen que les décisions définitives concernant l'engagement et le paiement de crédits budgétaires pour les bonifications d'intérêt SME, de même que le moment et le niveau de leur utilisation, dépendent plutôt des décisions de la BEI que de celles de la Commission. Cela est dû au fait que, même lorsque la Commission décide de l'éligibilité d'un projet à une bonification d'intérêt, la mise en œuvre de cette décision à travers l'octroi effectif d'une bonification (et le montant de la bonification) est déterminé par la décision de la BEI relative à l'octroi ou non d'un prêt en faveur dudit projet.

Contrôle externe

7.5. De même que l'attribution des responsabilités concernant les diverses phases des opérations de prêt et d'emprunt et d'octroi de bonifications d'intérêt manque de cohérence, la définition du contrôle des mécanismes a varié. La Cour estime que ce sont les dispositions du traité CEE en matière de contrôle qui s'appliquent aux mécanismes, et donc que les conventions de coopération bilatérales passées entre la Commission et ses agents doivent respecter ces dispositions. La Cour considère qu'il est nécessaire que les obligations et les responsabilités de la Commission comme de la Cour des comptes à l'égard du contrôle de l'utilisation, par l'agent, des fonds de la Commission, budgétaires ou non, doivent être clairement comprises et assumées.

Budgétisation

7.6. Les prêts et les emprunts contractés dans le cadre de chaque mécanisme ne sont pas inscrits au

budget de la Communauté. Le volume global des opérations n'est donc pas déterminé par des crédits annuels du budget, mais par un plafond fixé par le Conseil sur le total des emprunts pour chaque mécanisme. En 1978, la Cour a rendu un avis favorable sur la proposition de la Commission au Conseil visant à modifier le règlement financier applicable au budget général des Communautés par l'insertion de dispositions appropriées concernant les prêts et les emprunts. Au 31 décembre 1981, le Conseil n'avait pas approuvé cette proposition de la Commission relative à la «budgétisation» des prêts et des emprunts.

Nonobstant la non-inclusion des prêts et des emprunts contractés dans le cadre des mécanismes BP, Euratom et NIC dans le budget de la Communauté, la Cour des comptes estime qu'il serait préférable que la Commission mette en place, à l'égard des prêts et des emprunts, des procédures internes de décision et de gestion financière analogues à celles prévues dans le règlement financier, qui sont applicables aux recettes et aux dépenses du budget général.

La Cour observe que la Commission, dans ses réponses (point 5.25 premier alinéa, points 5.28 à 5.31 et point 7.6), fait souvent référence à l'unité de contrôle interne récemment mise en place au sein de la direction générale XVIII et responsable envers le directeur général de cette dernière. Mais, lorsque la Cour fait référence à l'application de procédures internes analogues à celles prévues par le règlement financier, elle sous-entend l'intervention du contrôleur financier et du comptable de la Commission dans les opérations financières de la direction générale XVIII.

Le texte des observations qui précèdent a été arrêté par la Cour des comptes en sa réunion du 19 juillet 1982.

Luxembourg, le 6 août 1982.

Pour la Cour des comptes

Pierre LELONG

Président

ANNEXE I

ANNEXE FINANCIÈRE

1. Prêts BP
2. Prêts Euratom
3. Prêts NIC
4. Bonifications d'intérêt SME

1. PRÊTS BP

Tableau 1

Prêts BP aux États membres

Durée du prêt	Taux d'intérêt %	En millions d'Écus ⁽¹⁾	
		Italie	Irlande
1976-1982	8,25	208,5	62,9
1976-1983	7,25	157,0	47,0
1977-1982	7,625	20,8	6,3
1977-1982	7,5	180,9	—
1977-1984	7,75	271,4	—
1977-1982	7,625	69,5	20,9
Total		908,1	137,1

⁽¹⁾ Note

1. Prêts BP en cours au 31 décembre 1981, repris du compte de gestion de la Commission pour 1981, volume II, page 320, COM(82) 233 final.

2. Emprunts BP:

Au cours de la période 1976/1977, 1 600 millions de dollars des États-Unis et 500 millions de marks allemands ont été empruntés par la Commission et prêtés à des États membres sous forme de prêts BP.

2. PRÊTS EURATOM

Tableau 2.1

Prêts Euratom au cours de la période 1977-1981 ⁽¹⁾

Année	Nombre de prêts	En millions d'Écus
1977	3	102,1
1978	2	83,7
1979	9	153,2
1980	10	182,5
1981	17	364,6
Total	41	886,1

⁽¹⁾ Source

Compte de gestion de la Commission pour 1981, volume II, page 322, COM(82) 233 final.

Les montants de prêts indiqués correspondent aux montants en cours au 31 décembre 1981. Aucun remboursement du principal n'a été effectué sur les prêts jusqu'au 31 décembre 1981.

Tableau 2.2

Répartition annuelle des prêts Euratom en faveur de projets dans les États membres au cours de la période 1977-1981 ⁽¹⁾

État Membre	1977	1978	1979	1980	1981	En millions d'Écus
Belgique	—	—	2	5	11	294,9
France	2	—	6	5	5	360,4
Allemagne	1	1	—	—	—	117,9
Italie	—	1	1	—	1	112,9
Total	3	2	9	10	17	886,1

⁽¹⁾ Source

Compte de gestion de la Commission pour 1981, volume II, page 322, COM(82) 233 final
 Les montants de prêts indiqués correspondent aux montants en cours au 31 décembre 1981.
 Aucun remboursement du principal n'a été effectué sur les prêts jusqu'au 31 décembre 1981.

Note

Le nombre des prêts accordés à des États membres qui est indiqué ci-dessus ne doit pas être rapproché du nombre des projets financés dans le domaine de l'énergie nucléaire. En fait, comme un projet peut s'articuler en plusieurs phases étalées sur de nombreuses années, il peut bénéficier de plus d'un prêt Euratom pendant sa durée de vie.

3. PRÊTS NIC

Tableau 3.1

Prêts NIC au cours de la période 1979-1981

Année	Nombre de projets			En millions d'Écus ⁽¹⁾
	Énergie	Infrastructure	Séisme en Italie	
1979	2	5		179,3
1980	9	4		303,2
1981	7	6	3	328,4
Total	18	15	3	810,9

⁽¹⁾ Les montants indiqués ci-dessus représentent la valeur des prêts octroyés pour chaque exercice.

Tableau 3.2

Répartition des prêts NIC en faveur de projets dans les États membres au cours de la période 1979-1981

État membre	Nombre de projets	En millions d'Écus ⁽¹⁾
Danemark	1	9,7
France	1	40,2
Irlande	9	153,5
Italie	22	506,0
Royaume-Uni	3	163,0
Total	36	872,4

⁽¹⁾ Les montants indiqués représentent les prêts NIC *en cours* au 31 décembre 1981, tels qu'ils apparaissent dans le compte de gestion de la Commission pour 1981, volume II, pages 324 et 325.

4. BONIFICATIONS D'INTÉRÊT SME

Tableau 4.1

Bonifications d'intérêt SME sur des prêts NIC et BEI

Année	Bonifications d'intérêt (en millions d'Écus) sur		Nombre de projets bénéficiaires	
	Prêts NIC	Prêts BEI	Prêts NIC	Prêts BEI
1979	22,4	177,5	5	29
1980	29,6	167,4	7	46
1981	18,2	175,0	9	36
Total	70,2	519,9	21	111

Tableau 4.2

Bonifications d'intérêt SME accordées en faveur de projets en Italie et en Irlande au cours de la période 1979-1981*(en millions d'Écus)*

Année	Bonifications d'intérêt sur des projets en <i>Italie</i> bénéficiant de		Bonifications d'intérêt sur des projets en <i>Irlande</i> bénéficiant de	
	Prêts BEI	Prêts NIC	Prêts BEI	Prêts NIC
1979	119,8	14,1	57,7	8,4
1980	108,7	21,2	58,7	8,4
1981	111,5	15,1	63,5	3,1
Total	340,0	50,4	179,9	19,9

ANNEXE II

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

RÉPONSES AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AUX PRÊTS ET EMPRUNTS*I. OBSERVATIONS CONCERNANT LES PROCÉDURES DE DÉCISION***Point 4.37: Prêts Euratom: Procès-verbaux des réunions ou groupe interservices-BEI de la Commission**

Le groupe interservices-BEI de la Commission acte les résultats de chaque réunion hebdomadaire sur chaque décision à proposer à la Commission, au sujet de chaque projet. Aussitôt que des questions importantes se posent, elles sont mentionnées dans le compte rendu de la réunion. La Commission comprend que la Cour puisse souhaiter que le contenu des délibérations du groupe interservices-BEI soit repris d'une manière plus détaillée: des dispositions seront prises dans ce sens et les procès-verbaux de réunion reprendront plus complètement les principaux points des délibérations.

La procédure de décision de la Commission, relative aux demandes de financement Euratom, est basée sur une appréciation des projets d'investissement, en fonction de leur conformité avec les dispositions du traité Euratom et de son droit dérivé, les décisions et lignes directrices du Conseil, la convention de coopération avec la BEI et la recommandation de celle-ci sur chaque projet en question.

Le groupe interservices qui prépare les décisions de la Commission acte les résultats des délibérations sur chaque projet, soit les positions unanimement favorables sans discussion, soit les problèmes et divergences de vues à l'origine des réserves ou des positions défavorables.

Explicitation dans la convention de coopération des critères utilisés par la BEI dans l'évaluation des projets

En tant qu'agent d'exécution pour Euratom, la BEI applique pour la réalisation des prêts les dispositions résultant des décisions du Conseil et des textes annexés au procès-verbal de celui-ci, ainsi que celles que prévoient ses statuts. La convention de coopération se réfère explicitement à ces textes et fixe les modalités qui n'y sont pas déterminées.

Point 4.38: Prêts NIC: Interprétation explicite des lignes directrices générales du Conseil concernant l'éligibilité pour les prêts NIC

L'interprétation de la Commission des lignes directrices d'éligibilité du Conseil résulte de l'application de toutes les règles, politiques et priorités communautaires, relatives aux domaines concernés, dont la Banque est informée en permanence et à propos desquelles elle dispose de toute la documentation.

La Commission tient en permanence la Banque informée de toutes les conditions dans lesquelles elle applique les lignes directrices fixées par le Conseil, comme le stipule l'article 5 de la convention de coopération.

En ce qui concerne la ligne directrice d'éligibilité qui vise la conformité des investissements avec les règles communautaires en cause, la Commission communique et explique à la Banque leur contenu, notamment en matière de règles de concurrence et d'ouverture des marchés, de protection de l'environnement, de conditions restrictives ou prioritaires régissant certains secteurs comme par exemple l'énergie ou l'agriculture, de la délimitation des zones et régions considérées comme sensibles, des avis sur investissement notifiés à la Commission, conformément aux dispositions des traités de la Communauté et faisant l'objet d'une demande de financement, etc.

En ce qui concerne la ligne directrice visant la contribution de l'investissement à la solution des principaux problèmes structurels de la Communauté, et notamment à la réduction des disparités régionales et à l'amélioration de la situation de l'emploi, la Commission, au travers des différents documents qu'elle transmet au Conseil et à la BEI, précise en permanence les grands objectifs de la politique communautaire, ainsi que les mesures à mettre en application pour la solution des principaux problèmes structurels.

S'agissant plus précisément des deux domaines de l'énergie et des infrastructures, la Commission n'a pas jugé nécessaire de figer l'application d'un instrument financier dans des critères formels, dont la définition aurait inévitablement eu une part d'arbitraire et d'imperfection. Par contre, s'il devait s'agir, au travers de l'application ultérieure du NIC, de développer des politiques plus spécifiques ou de mettre en œuvre des actions plus relatives que cela n'est le cas pour les deux domaines actuels, la Commission ne manquerait pas de veiller tout particulièrement à ce que les critères d'intervention aient toute la précision nécessaire.

Point 4.39: Prêts NIC: Procès-verbaux des réunions du groupe interservices

Il existe déjà des comptes rendus assez élaborés permettant de retracer le processus de décision dans les cas qui ont suscité des problèmes. Toutefois, comme dans le cas des prêts Euratom, la Commission prendra les dispositions pour que les procès-verbaux de réunion reprennent plus complètement les principaux points de délibération.

Les décisions de la Commission, relatives aux demandes de financement NIC, sont basées sur une appréciation des projets d'investissement en fonction de leur conformité avec les dispositions du traité CEE et de son droit dérivé, les décisions et lignes directrices du Conseil et la convention de coopération avec la BEI.

Le groupe interservices qui prépare les décisions de la Commission acte les résultats des délibérations sur chaque projet, soit les positions unanimement favorables sans discussion, soit les problèmes et divergences de vues à l'origine des réserves ou des positions défavorables. Les mêmes dispositions (voir point 4.37 supra) seront prises pour les discussions du groupe interservices BEI consacrées aux prêts NIC.

Point 4.40: Différence entre les prêts NIC et les prêts BEI

Étant donné le caractère expérimental des opérations NIC, résultant des premières tranches d'emprunts, l'association étroite de fait des deux instruments était souhaitable et bénéfique. La Commission tient à souligner que le développement des prêts NIC a eu un effet d'additionnalité par rapport aux interventions de la BEI. De plus, les développements ultérieurs feront apparaître une spécification croissante du NIC. Un premier pas dans ce sens a d'ailleurs été effectué avec la possibilité pour le NIC I de financer, dans certains cas, des logements. Pour le futur, la Commission envisage une plus grande spécificité de l'instrument par son application à des domaines moins couverts par les interventions de la BEI. Chaque domaine d'application de la récente décision du Conseil en témoigne. Le NIC aura un rôle distinct de la BEI à jouer pour certaines catégories d'investissements en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, ou d'investissements des petites et moyennes entreprises, notamment hors industrie et hors régions classifiées (décisions NIC II du 15 mars 1982 et 26 avril 1982).

Point 4.41: Prêts NIC: Divergence de procédure de décision entre l'instrument NIC (1978) et l'instrument Euratom (1977)

La différence de procédure Euratom par rapport à celle du NIC est due au fait que les projets Euratom sont beaucoup moins nombreux et plus volumineux que ceux du NIC et concernent

une catégorie particulière de promoteurs ayant d'importantes capacités financières se prêtant à des opérations «face à face». Cette particularité des opérations Euratom permet à la Commission de traiter les demandes de financement et l'octroi des prêts sans personnel supplémentaire, alors que la gestion complète des demandes et prêts NIC par les services de la Commission nécessiterait un recrutement important de personnel avec un cadre administratif adéquat qui ferait double emploi avec celui de la Banque.

Dès lors, si la Commission demandait, suite à la remarque de la Cour des comptes, que la procédure Euratom soit applicable au NIC, elle serait obligée de recruter de nombreux agents supplémentaires (Cette remarque vaut également pour les points 5.26, 5.27 et 5.28-5.31.)

C'est pourquoi le traité Euratom prévoit dans son article 172 paragraphe 4 l'octroi des prêts sans créer d'organe spécifique, alors que le traité CEE, qui constitue, par application de son article 235, la base juridique de l'activité NIC, comporte l'institution de la BEI (article 129, ayant pour mission de contribuer au développement équilibré du marché commun par l'octroi de prêts au financement des projets dans tous les secteurs de l'économie (article 130).

La Commission estime que la Cour des comptes devrait tenir compte des ces différences très nettes entre projets NIC et projets Euratom et considérer qu'elles justifient des procédures elles aussi différentes.

Responsabilité pour les décisions d'octroi de prêts NIC

Le Conseil a décidé qu'un «mandat soit confié à la Banque pour l'octroi des prêts en exécution de la présente décision» (78/870/CEE) sous forme d'une convention de coopération. La répartition des compétences, résultant de cette disposition, n'enlève pas à la Commission sa responsabilité dans les procédures de décision, relatives à l'octroi des prêts NIC.

En effet:

- la Commission décide de l'éligibilité de chaque projet, lequel serait exclu du bénéfice d'un prêt NIC en cas de décision négative de la Commission,
- elle peut, en vertu de l'article 9 de la convention, demander à la Banque qu'une consultation intervienne avant décision définitive sur la demande,
- l'administrateur désigné par la Commission au Conseil d'administration de la BEI participe aux décisions sur l'octroi des prêts NIC,
- du côté de la Communauté, la Commission signe avec la BEI les contrats de prêt NIC; sans cette signature, qui confirme la décision d'éligibilité, aucun contrat n'entre en vigueur. En tout état de cause, en dehors de la décision d'éligibilité, la Commission demeure maîtresse de sa position jusqu'à la signature du contrat.

Étant donné ces possibilités d'intervention de la Commission dans un processus articulé de décision et en tenant compte des motifs mentionnés ci-avant au point 4.41, la Commission estime qu'elle assume complètement sa responsabilité en cette matière. De plus, la Commission tient à attirer l'attention de la Cour des comptes sur le fait que de fréquentes réunions de travail sur les questions soulevées par l'application du NIC ou des prêts Euratom ont lieu entre la BEI et la Commission, aux différents niveaux — y compris à celui du président et du comité de direction de la BEI et du Commissaire compétent — en l'occurrence le vice-président de la Commission chargé des affaires économiques et financières.

Point 4.44: Bonification d'intérêt

i) Critères de sélection des projets pour la prise en considération pour la bonification d'intérêt

La Commission considère que la définition du domaine d'éligibilité («essentiellement des projets d'infrastructure») pour les bonifications d'intérêt est, à l'expérience, suffisamment claire et permet une sélection suffisamment rigoureuse des projets. La Commission observe par ailleurs que les projets proposés au bénéfice des bonifications d'intérêt sont également soumis aux règles, politiques et priorités communautaires générales (respect de la concurrence, ouverture des marchés publics, etc.) ou relatives aux différents domaines (énergie,

agriculture, environnement, etc.). La BEI connaît l'ensemble de ces règles et les applique lors de la sélection des demandes.

Tout comme les avis et décisions de la Commission concernant l'octroi des prêts, les décisions d'éligibilité pour une bonification d'intérêt sont arrêtées à la lumière de tous les critères imposés par les politiques communautaires, et bien connus de la BEI. Les critères de base établis pour les bonifications d'intérêt sont plus étroits que ceux concernant les prêts.

ii) *Critères de répartition des crédits budgétaires annuels pour les bonifications d'intérêt entre prêts NIC et prêts BEI*

La valeur des prêts NIC et BEI bonifiés est au prorata de l'importance relative des deux instruments.

iii) *Interprétation dans la convention des lignes directrices du Conseil concernant l'éligibilité pour des bonifications d'intérêt*

Pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-avant aux lettres i) et ii), la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'établir des critères plus précis dans la convention de coopération.

Point 4.45: La décision d'octroi d'un prêt par le BEI détermine l'octroi d'une bonification d'intérêt à un prêt

La procédure de décision paraît contraire à l'article 205 du traité CEE qui charge la Commission de l'exécution du budget

C'est la Commission qui décide en premier lieu si un projet peut être pris en considération ou non; sans une décision positive de la Commission, il ne peut donc pas y avoir de bonification; cette dernière dépend donc réellement de la Commission.

Plus précisément, avec la signature conjointe par la Commission et la BEI d'un contrat de prêt à taux bonifié (agissant seule ou conjointement avec la Communauté économique européenne selon le cas), la CEE n'est engagée que conditionnellement, deux seulement sur les trois conditions, dont est assortie toute décision d'éligibilité, étant remplies au stade de la signature; la troisième, concernant la disponibilité des crédits budgétaires nécessaires, ne peut être remplie qu'au moment du décaissement effectif du prêt au promoteur. Jusqu'au moment où toutes les conditions du prêt sont connues, la Commission garde la faculté de refuser le versement effectif.

Compte tenu de ce mécanisme de protection de sa position, la Commission considère qu'elle exécute le budget «sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués» (article 205 du traité CEE).

II. ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Point 5.23: Le comptable de la Commission doit s'assurer des méthodes de vérification employées par le Fecom

Le comptable de la Commission doit confirmer avec les banques prêteuses et/ou les banques centrales des États membres les soldes de fin d'année pour les prêts et les emprunts

La Commission procède à un contrôle formel des informations contenues dans le rapport annuel transmis par le Fecom, sur la base des échéanciers relatifs à chaque opération d'emprunt/prêt et des documents que lui communique la BRI, à l'occasion de chaque opération de remboursement et de paiement d'intérêt, conformément à la directive donnée en mars 1976 par le FECOM à son agent.

Une procédure de demande de confirmation par la Commission auprès des banques bailleurs de fonds ou des banques centrales des données contenues dans le rapport transmis par le FECOM ne soulève pas de difficulté particulière et les dispositions appropriées seront prises pour que cette procédure soit mise en œuvre.

Point 5.24: Mécanisme «Balance des paiements»: les contrats à conclure par la Commission ne sont pas préalablement soumis au contrôleur financier

En ce qui concerne la conclusion des contrats d'emprunt, l'instauration de la procédure aboutissant à un visa du contrôleur financier n'est techniquement pas possible. En effet, la conclusion des contrats se déroule jusqu'à l'accord dans le cadre d'une négociation avec les bailleurs de fonds. La Commission estime donc qu'une consultation du contrôle financier avant la conclusion des négociations rencontrerait les préoccupations de la Cour des comptes. Elle agira dans ce sens.

Quant aux prêts, ceux-ci sont octroyés par le Conseil aux mêmes conditions que l'emprunt initial.

Point 5.25: Participation du contrôleur financier aux activités d'emprunt et de prêt NIC et Euratom

Tout en reconnaissant le bien-fondé des observations de la Cour, la Commission doit souligner que c'est par souci d'efficacité dans ses opérations qu'elle a confié jusqu'ici la fonction du contrôle interne des emprunts et des prêts Euratom et du NIC à une cellule de contrôle interne spéciale au sein des services de la Commission. En effet, le rôle que joue la Commission dans ses opérations comme intermédiaire financier entre les entreprises demanderesse de prêts et les bailleurs de fonds demande qu'elle réagisse rapidement aux conditions du marché et aux besoins des entreprises. Dans ces conditions, elle a estimé très important qu'il y ait une étroite coordination entre les services de gestion, de contrôle interne et de comptabilité des opérations.

S'agissant du contrôle financier proprement dit, la Commission tient à souligner que le contrôleur financier lui-même intervient déjà dans le contrôle des opérations NIC et Euratom et notamment:

- il reçoit systématiquement communication de tous les emprunts autorisés par le Commissaire habilité au moment où ceux-ci sont conclus,
- il intervient dans la décision d'éligibilité des projets pour les prêts par sa participation au groupe interservices qui en est chargé. Il y vérifie notamment la compatibilité de ceux-ci en comparaison avec les objectifs définis par le Conseil pour chaque tranche.

La Commission reconnaît que le rôle du contrôleur financier dans les activités d'emprunt et de prêt doit encore être renforcé. Elle a déjà donné instruction à ce que le visa du contrôleur financier soit requis pour d'autres opérations financières, en particulier la signature par la Commission des contrats du NIC.

Les contrôles additionnels qu'elle instaurera doivent contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion des fonds.

D'une manière générale, la Commission estime que le caractère spécifique des opérations d'emprunt et de prêt, tant en matière de modalités de gestion que de finalité, exige que les procédures prévues par le règlement financier soient appliquées. Néanmoins, afin d'éviter que l'application de ces procédures n'entrave le bon fonctionnement des opérations d'emprunts/prêts, elle devra se faire avec toute la souplesse nécessaire.

Point 5.26: L'organisation au sein de la Commission de la comptabilité Euratom et du NIC

La Commission se propose de prendre les mesures pour intégrer l'enregistrement des opérations d'emprunt et de prêt dans la comptabilité générale par l'intermédiaire de comptes de liaison sur une base mensuelle.

La Commission voudrait par ailleurs signaler que, contrairement à ce qui est indiqué au point 5.12, les services de la Commission disposent en effet également pour le NIC de tous les éléments économiques, techniques, financiers et comptables couvrant les prêts.

Points 5.26 et 5.27: La gestion des comptes bancaires par la direction générale XVIII

Les comptes bancaires ouverts pour les opérations NIC et Euratom le sont au nom de la Communauté économique européenne, d'une part, de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

d'autre part. Comme pour la Communauté européenne de l'énergie atomique, qui dispose également de comptes ouverts à son nom, les situations seront communiquées dorénavant mensuellement par le service gestionnaire au comptable de la Commission.

Par ses décisions du 28 mai 1973, du 7 mars 1979 et du 26 octobre 1977, la Commission a donné délégation de signatures en ce qui concerne les opérations d'emprunts et de prêts — et les opérations de trésorerie correspondantes — au membre de la Commission responsable de ces actions, au directeur général du crédit et des investissements et à certains fonctionnaires.

La Commission prend acte des observations de la Cour des comptes sur la gestion des comptes bancaires et fera en sorte que des fonctionnaires nommés directement responsables de l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses, dans le cadre de l'activité d'emprunt et de prêt, soient hiérarchiquement soumis au comptable et responsables devant lui.

Points 5.28-5.31: Application des dispositions réglementaires et nécessité d'une réglementation complémentaire

La Commission a transmis au Conseil le 15 juin 1978 une proposition de budgétisation des opérations d'emprunt et de prêt qui a reçu un avis favorable de la Cour des comptes ainsi que du Parlement européen. Dès que le Conseil aura accepté ce principe de budgétisation, la Commission proposera en temps utile les dispositions de gestion nécessaires. Ces propositions seront élaborées sur base de règles internes appliquées en la matière depuis le 1^{er} octobre 1981 et résultant de l'expérience acquise dans le domaine de la Communauté européenne du charbon et de l'acier depuis cinq ans dans le cadre des opérations financières d'Euratom et du NIC.

Aussi longtemps que le présent règlement financier est en vigueur pour les emprunts et prêts, la Commission s'engage — et sans que ces mesures portent atteinte à l'efficacité de ces opérations — à refléter de façon transparente dans ses procédures et structures internes la séparation essentielle des pouvoirs entre l'ordonnateur, le comptable et le contrôleur financier.

Points 5.16-5.32: Bonification d'intérêt SME: le volume des crédits budgétaires

Ainsi qu'il est déjà précisé au point ci-dessus, sans la décision de la Commission sur l'éligibilité, il n'y a pas de bonification d'intérêt.

Points 5.17-5.33: Pièces justificatives concernant les bonifications d'intérêt sur les prêts BEI

Les services de la Commission et de la Banque examinent actuellement cette question en vue d'aboutir à une solution susceptible de donner satisfaction à la Cour des comptes.

Points 5.18-5.34: Détermination du taux

La BEI a déjà justifié ce taux devant les représentants des États membres: ceux-ci l'ont accepté. Des pourparlers sont en cours avec la BEI pour examiner une modalité de révision éventuelle du taux.

Le taux de 75 %, choisi lors de l'établissement de la convention Commission-BEI, a été jugé, tant par la Commission que par la BEI, comme représentant un compromis équilibré: ce choix a d'ailleurs été discuté avec les représentants des États membres qui l'ont accepté. Plus récemment, en 1981 et en 1982, l'évolution des taux d'intérêt, et en particulier la très forte hausse des taux à court terme, a fait apparaître qu'un réexamen du mode de fixation de ce taux s'avérerait nécessaire: des pourparlers sont en cours avec la BEI pour examiner une modalité de révision éventuelle de ce taux.

Points 5.19-5.35: Différences dans l'attribution de bonifications d'intérêt

Comme déjà indiqué dans le contexte du Feder, dans les réponses de la Commission au rapport annuel concernant l'exercice 1979 de la Cour des comptes (page 250, point 1.35), les modalités de versement des bonifications d'intérêt doivent répondre aux nécessités des investisseurs: «les uns préfèrent disposer immédiatement d'un apport financier complémentaire au prix du maintien du taux d'intérêt initial pendant toute la durée du prêt; les autres optent par contre pour une réduction de la charge d'intérêt à long terme».

Il serait donc inapproprié d'imposer dans un texte officiel une solution ou l'autre. Le choix est délibérément laissé aux investisseurs: «ce qui importe, c'est l'incitation à la réalisation des projets d'investissement ainsi bonifiés».

La Commission demandera à la BEI de lui établir un rapport annuel détaillé sur la manière dont les bonifications d'intérêt ont été versées.

III. CONTRÔLE EXTERNE

Points 6.2 et 6.6: Mécanisme BP: La directive FECOM à la BRI doit comprendre une clause protégeant le droit de la Communauté de vérifier l'administration des prêts et emprunts «Balance des paiements»

La demande de la Cour ne paraît pas tenir compte de ce qu'il y a une large identité de personnes entre les responsables de Fecom et de la BRI. En outre, la tâche de la BRI dans le cadre des emprunts/prêts «balances de paiement» se limite à officialiser et comptabiliser les opérations d'emprunt et de prêt concernées. La BRI n'entreprend aucune activité propre à cet égard. En effet, son action dans ce cadre est organisée d'une telle manière que les fonds qui lui sont versés par les bailleurs de fonds sont mis à la même date de valeur aux bénéficiaires choisis par le Conseil. La Commission est informée de tous les détails de ces opérations, informations qui sont à la disposition de la Cour des comptes et dont l'exactitude peut être vérifiée dans le cadre de la confirmation des soldes bancaires en fin d'année dont question ci-dessus au point 5.23.

Points 6.4 et 6.7: Mécanisme NIC et bonification d'intérêt

Les clauses de contrôle externe introduites dans les conventions entre la Commission et la BEI sont contraires à l'article 206 du traité CEE

La Commission a pris bonne note de la demande de la Cour des comptes sur ce point et entend étudier dans les meilleurs délais, notamment en coopération avec la BEI, une solution du problème du contrôle externe des activités de prêts communautaires qui permettrait à la Cour des comptes d'exercer son contrôle de manière satisfaisante.

IV. GÉNÉRALITÉS

Point 7.1: L'attribution des responsabilités pour l'octroi et l'administration des prêts diffère d'un instrument à l'autre

L'introduction des mécanismes Euratom, NIC et SME suit la logique des décisions du Conseil en réponse aux besoins et aux priorités de la Communauté en matière de promotion de l'activité d'investissement. L'attribution des responsabilités résulte de la nature de chaque instrument, comme expliqué dans les points précédents.

Point 7.6: Procédures internes analogues à celles prévues au règlement financier

La Commission partage l'opinion de la Cour sur ce point. C'est d'ailleurs pour répondre à de telles préoccupations qu'elle a mis en œuvre, dès le 1^{er} octobre 1981, des règles internes couvrant l'ensemble des activités financières d'Euratom et du NIC au sein de la direction générale du crédit et des investissements.
