

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 69

44^e année

2 mars 2001

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

Cour des comptes

2001/C 69/01

Rapport spécial n° 22/2000 relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme, accompagné des réponses de la Commission.....

1

FR

1

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 22/2000

relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme, accompagné des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2001/C 69/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
LISTE DES ABRÉVIATIONS		3
SYNTHÈSE		4
INTRODUCTION	1-8	5
Objectifs	1	5
Bref historique de la procédure d'apurement des comptes	2-8	6
AGRÈMENT	9-23	6
Nombre et nature des organismes payeurs	9-12	6
Non-respect des critères d'agrément	13-23	9
Les critères d'agrément	13	9
Débiteurs	14-16	9
Contrôle interne	17-18	9
Délégation	19-22	9
Sanctions	23	10
LES ORGANISMES DE CERTIFICATION	24-52	12
Dispositions applicables	24-27	12
Indépendance	28-30	13
Normes d'audit	31-32	13
Échantillonnage	33-47	13
Méthode	33-35	13
Populations	36	15
Paramètres	37-39	15
Taille de l'échantillon	40-41	15
Évaluation des erreurs	42-47	15
Bureaux locaux et contrôles sur place	48-50	16
Certificats assortis de réserves	51-52	17

	Points	Page
DÉCISIONS DE CONFORMITÉ	53-54	17
PROCÉDURE DE CONCILIATION	55-73	19
Présentation générale	55-59	19
Rôle de l'organe de conciliation	60-61	19
Évaluation des prestations de l'organe de conciliation	62-68	19
Délai de quatre mois	63-64	19
Résultats	65-68	20
Motifs des contestations portant sur les corrections	69-70	20
La Cour de justice des Communautés européennes	71-73	21
DÉCISIONS D'APUREMENT	74-86	21
Les corrections en tant qu'indicateurs de performance	74-80	21
Montants disjoints	81	23
Retards affectant les paiements en faveur des bénéficiaires	82-84	23
Décharge	85-86	23
CONCLUSIONS	87-91	23
Réponses de la Commission		25

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIMA	Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (organisme payeur italien)
AMA	Agrarmarkt Austria (organisme payeur autrichien)
Cnasea	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
DCCC	Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate (organisme payeur italien)
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DG	Direction générale
DMNR	Department of Marine and Natural Resources (organisme payeur irlandais)
ENR	Ente Nazionale Risi (organisme payeur italien)
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria (organisme payeur espagnol)
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FIRS	Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre
Gedidagep	Direction générale de la gestion des marchés de produits agricoles (organisme payeur grec)
IAS	International Audit Standards (normes internationales d'audit)
IFAC	International Federation of Accountants (Fédération internationale des comptables)
Ifadap	Instituto do Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (organisme payeur portugais)
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (organisme payeur portugais)
ISA	International Standards on Auditing (normes internationales d'audit)
LASER	Dienst Landelijke Service Regelingen (organisme payeur néerlandais)
Ofival	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
OLAF	Office de lutte antifraude
PAC	Politique agricole commune
RRV	Riksrevisionsverket (Institution de contrôle nationale suédoise)
SDE	Services déconcentrés de l'État
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle

SYNTHÈSE

Contexte

Le présent rapport a pour but d'évaluer le fonctionnement du système d'apurement des comptes qui a fait l'objet d'une réforme en 1996, visant à réduire les délais importants séparant la clôture des comptes, leur apurement par la Commission et la décharge donnée par les autorités budgétaires. Les principales caractéristiques de cette réforme sont l'agrément des organismes payeurs par les États membres et la certification annuelle de leurs comptes par un organisme d'apurement désigné par les États membres, qui aboutit à une décision d'apurement financier prise en avril de l'année suivante. Le certificat doit indiquer si l'organisme de certification a obtenu une assurance raisonnable quant à l'intégralité, à l'exactitude et à la véracité des comptes. La conformité des paiements aux règles communautaires n'est examinée que sous l'angle de la capacité de la structure administrative des organismes payeurs à garantir que cette conformité a été vérifiée avant que le paiement ne soit réalisé. Des corrections fondées sur l'examen, par la Commission elle-même, d'aspects concernant la conformité sont incluses dans des décisions de conformité ultérieures. Les États membres ont la possibilité de contester les corrections proposées par la Commission en saisissant l'organe de conciliation et/ou en faisant appel devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Agrément

Le nombre des organismes payeurs est encore trop important (bien qu'il soit passé de 91 en 1998 à 86 en septembre 2000) et devrait encore augmenter en raison de la régionalisation en Italie (voir point 10). Certains organismes payeurs ne sont pas clairement délimités (voir point 9) et un trop grand nombre d'entre eux ne répond pas à tous les critères d'agrément (voir points 14-22). Malgré cela, les États membres n'ont pas retiré leur agrément et la Commission a dû appliquer des sanctions à l'encontre du Portugal et de la Grèce (voir point 23).

Les organismes de certification

Le problème posé par le non-respect de la condition d'indépendance par quatre organismes de certification au moins (voir point 29) a été ultérieurement résolu par la Commission. Bien souvent, les documents de travail des organismes de certification ne sont pas conformes aux normes d'audit généralement admises (voir points 31-32). Les informations relatives à l'échantillonnage fournies par les organismes de certification étaient particulièrement déficientes à cet égard. La définition et la classification des erreurs n'étaient pas uniformes, les travaux d'extrapolation étaient inexistantes ou souvent fondés sur des calculs erronés (voir points 33-47). En outre, les ressources des organismes payeurs en matière d'audit interne n'ont pas toujours été utilisées à bon escient dans le cadre des travaux de certification.

Malgré ces insuffisances, les organismes de certification ont généralement réussi à produire les rapports et certificats prévus dans

les délais fixés. La qualité de ces rapports s'est sensiblement améliorée depuis 1996 et les comptes ont été, le cas échéant, assortis de réserves. Si le nombre de ces réserves a diminué au cours de la période visée, en 1998 près d'un tiers de l'ensemble des dépenses a été déclaré par des organismes payeurs dont les comptes faisaient l'objet de réserves (voir point 51).

La procédure de conciliation

Le recours à l'organe de conciliation a donné aux États membres la possibilité de contester les corrections proposées. Cela s'est traduit par une réduction globale des corrections de quelque 275 millions d'euros (voir point 65). Néanmoins, l'organe de conciliation n'a guère su rapprocher les vues opposées de la Commission et des États membres (voir point 65). L'organe de conciliation devrait s'exprimer clairement sur tous les cas dont il est saisi et formuler des suggestions concrètes concernant le niveau de la correction à appliquer. La Commission devrait accepter ces suggestions, à moins qu'elle ne puisse démontrer clairement que l'organe de conciliation s'est trompé. Le nombre de règlements définitifs serait ainsi plus important, tandis que celui des saisines de la Cour de justice des Communautés européennes diminuerait (voir point 71).

Décisions d'apurement

Le montant total des corrections d'une année donnée est inférieur dans le système modifié (voir point 74). Cela s'explique en partie par le fait que les données sont encore incomplètes et par d'autres raisons, à savoir l'incidence de contrôles préalables aux paiements plus efficaces (SIGC), la règle des vingt-quatre mois, la non-utilisation des erreurs décelées par les organismes de certification comme base des corrections si les États membres ont pris des mesures appropriées et l'action de l'organe de conciliation.

La Commission n'a pas été en mesure d'apurer tous les comptes des organismes payeurs dans le cadre de la décision financière d'avril. Des montants non négligeables ont dû être disjoints en 1996 (voir point 81). Si l'on considère la première année de fonctionnement suivant la réforme du système (1996), plus de trois ans se sont écoulés et la décision de conformité définitive n'a toujours pas été prise.

Conclusion

Rien n'indique que la réforme de la procédure d'apurement ait globalement accéléré les opérations, tant pour l'aspect financier que pour celui de la conformité d'un exercice FEOGA donné. La réforme de la procédure a cependant permis de mieux responsabiliser les États membres et doit être considérée comme une avancée notable (voir point 90).

INTRODUCTION

Objectifs

1. L'objectif du présent rapport consiste à évaluer le fonctionnement du système d'apurement des comptes après la réforme ⁽¹⁾ en général, et le travail des organismes de certification ainsi que la

procédure de conciliation en particulier. La Cour a déjà examiné certaines caractéristiques de ce système, notamment l'agrément des organismes payeurs dans le cadre de la procédure d'apurement de 1996 ⁽²⁾. La période couverte porte sur les exercices FEOGA 1991 à 1998 inclus, mais les décisions d'apurement ne sont pas analysées chacune en détail puisque les constatations de la Cour à cet égard sont présentées dans ses rapports annuels et ses autres publications (tableau 1).

Tableau 1

Décisions d'apurement et délais concernant les exercices FEOGA 1991 à 1998

Exercice	Décision ⁽¹⁾		JO	Délai ⁽²⁾	Rapports/Avis de la Cour	JO
1991	94/281/CE 94/871/CE	29.4.1994 21.12.1994	L 120 du 11.5.1994, p. 59 L 352 du 31.12.1994, p. 82	3 ans	Avis n° 6/95	C 338 du 11.11.1996
1992	96/311/CE 96/701/CE	10.4.1996 20.11.1996	L 117 du 14.5.1996, p. 19 L 323 du 13.12.1996, p. 26	4 ans	RS n° 1/97	C 52 du 21.2.1997
1993	96/311/CE 97/333/CE 97/608/CE	10.4.1996 23.4.1997 30.7.1997	L 117 du 14.5.1996, p. 19 L 139 du 30.5.1997, p. 30 L 245 du 9.9.1997, p. 20	3,5 ans	RS n° 1/97 RS n° 2/98 RS n° 2/98	C 52 du 21.2.1997 C 121 du 20.4.1998
1994	98/358/CE	6.5.1998	L 163 du 6.6.1998, p. 28	3,5 ans	RA 1998	C 349 du 3.12.1999, points 2.63 à 2.77
1995	1999/187/CE 1999/596/CE 2000/197/CE	3.2.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 61 du 10.3.1999, p. 37 L 226 du 27.8.1999, p. 26 L 61 du 8.3.2000, p. 15	4 ans	RA 1999 RA 1999 RA 2000	
1996	F1 97/316/CE F2 97/609/CE C1 1999/186/CE C2 1999/350/CE C3 1999/603/CE C4 2000/216/CE	5.5.1997 30.7.1997 3.2.1999 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 138 du 29.5.1997, p. 24 L 245 du 9.9.1997, p. 25 L 61 du 10.3.1999, p. 34 L 133 du 28.5.1999, p. 60 L 234 du 4.9.1999, p. 6 L 67 du 15.3.2000, p. 37	6 mois 3 mois plus de 3 ans	RS n° 21/98 RA 1999 RA 1999 RA 1999 RA 2000	C 389 du 14.12.1998
1997	F1 98/324/CE F2 1999/151/CE C1 1999/186/CE C2 1999/350/CE C3 1999/603/CE C4 2000/216/CE	29.4.1998 10.2.1999 3.2.1999 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 141 du 13.5.1998, p. 38 L 49 du 25.2.1999, p. 42 L 61 du 10.3.1999, p. 34 L 133 du 28.5.1999, p. 60 L 234 du 4.9.1999, p. 6 L 67 du 15.3.2000, p. 37	6 mois 10 mois plus de 2 ans	RA 1998 RA 1999 RA 1999 RA 1999 RA 2000	C 349 du 3.12.1999, points 2.78 à 2.102
1998	F1 1999/327/CE F2 2000/179/CE C2 1999/350/CE C3 1999/603/CE C4 2000/216/CE	30.4.1999 14.2.2000 4.5.1999 28.7.1999 1.3.2000	L 124 du 18.5.1999, p. 28 L 57 du 2.3.2000, p. 31 L 133 du 28.5.1999, p. 60 L 234 du 4.9.1999, p. 6 L 67 du 15.3.2000, p. 37	6 mois 10 mois	RA 1998 RA 1999 RA 1999 RA 1999 RA 2000	C 349 du 3.12.1999, points 2.54 et 2.55

⁽¹⁾ F: décision financière.

C: décision de conformité.

⁽²⁾ Jusqu'en 1995 inclus, de la fin de l'année (15.10. XXXX) à la date de la décision définitive; à compter de 1996, de la fin de l'année (15.10. XXXX) à la date de la première décision financière, puis délai intervenant entre la première et la deuxième décision financière, et de la fin de l'année (15.10. XXXX) à la date de la dernière décision de conformité concernant l'exercice FEOGA.

⁽¹⁾ Dans le cadre de la politique agricole commune, il incombe aux États membres de veiller à ce que les paiements soient correctement effectués et soumis à des mécanismes de contrôle suffisamment rigoureux. En vertu de ce régime, près de 100 % des dépenses se trouvent aux mains des États membres, la Commission assurant pour sa part un rôle de garant honnête et impartial de la qualité. Si la Commission constate que des paiements incorrects ont été effectués, elle demande le recouvrement des sommes excessives en application d'une procédure de «décision d'apurement». L'État membre concerné peut soit accepter cette décision, soit la contester au niveau bilatéral, en saisissant l'organe de conciliation ou, en cas d'échec, la Cour de justice des Communautés européennes, laquelle constitue l'instance suprême d'arbitrage (PE 285.788/A).

⁽²⁾ Rapport spécial n° 21/98 sur la procédure d'agrément et de certification appliquée dans le cadre de l'apurement des comptes 1996 relatifs aux dépenses du FEOGA-Garantie (JO C 389 du 14.12.1998).

Bref historique de la procédure d'apurement des comptes

2. Avant 1996, la décision d'apurement des comptes reposait principalement sur les audits effectués par une unité spécifique de la direction générale de l'agriculture (Commission) et centrés sur la mise en œuvre des mesures dans les États membres. Les organismes payeurs proprement dits ne faisaient pas l'objet d'un audit de ce type et leurs comptes n'étaient pas certifiés, mais les audits opérés pouvaient entraîner des corrections des dépenses déclarées par les États membres. Lorsque toutes les corrections concernant un exercice FEOGA donné étaient connues, elles étaient intégrées dans une seule décision d'apurement des comptes prise par la Commission. Ces procédures engendraient d'importants retards dans les décisions d'apurement.

3. En avril 1991, la Commission a créé un groupe de travail chargé d'élaborer une proposition de réforme du système d'apurement des comptes. Le rapport du groupe de travail (le rapport «Belle», du nom du président du groupe), présenté en octobre 1992, ouvrait la voie à l'adoption de deux changements fondamentaux: des décisions financière et de conformité distinctes, et l'instauration d'une procédure de conciliation. Il préconisait une politique de prévention plutôt que de sanction, une coopération et un partenariat accrus entre les États membres et la Commission. Cette procédure était censée entrer en vigueur avec l'exercice 1992, mais à l'exception de la procédure de conciliation, sa mise en place a été reportée jusqu'en 1996.

4. Les réformes ont été intégrées dans une modification du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil (1) concernant le financement de la PAC. Dans son avis de décembre 1994 sur les propositions de modification (2), la Cour réaffirmait son attachement au principe d'une décision unique annuelle, tout en reconnaissant les problèmes liés au système en vigueur, à savoir les retards importants affectant la décision d'apurement et les insuffisances du contrôle interne. La Cour considérait que le nouveau système de décision disjointe était une solution de compromis ne remédiant pas complètement aux problèmes de la procédure d'apurement. Elle recommandait donc la prudence, le passage par une période expérimentale et la présentation d'une évaluation complète par la Commission avant le 31 décembre 1998.

5. La proposition est devenue le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil (3). La suggestion de la Cour concernant une période expérimentale suivie d'une évaluation n'a pas été retenue. Les principales modifications adoptées concernaient l'agrément d'organismes payeurs par les autorités compétentes des États membres et la certification annuelle des comptes de ces organismes sur lesquels repose la décision d'apurement financier de la Commission. Le certificat doit indiquer si l'organisme de certification a obtenu une assurance raisonnable quant à l'intégralité, à l'exactitude et à la véracité des comptes. La conformité des paiements aux règles

communautaires n'est examinée que sous l'angle de la capacité de la structure administrative des organismes payeurs à garantir que cette conformité a été vérifiée avant que le paiement ne soit réalisé.

6. Le rapport «Belle» recommandait que l'agrément des organismes payeurs et la reconnaissance des organismes de certification désignés relèvent de la Commission, mais le Conseil a rejeté la proposition de celle-ci.

7. Les modalités d'application des procédures d'apurement concernées par la réforme ont été arrêtées avec le règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission (4). Ce règlement définit, dans une annexe, les critères d'agrément d'un organisme payeur à prendre en considération par les États membres, ainsi que la nature et les missions de l'organisme de certification. Ce dernier doit établir un rapport et un certificat pour chaque organisme payeur, avant le 31 janvier de l'exercice suivant l'exercice de référence. Le certificat, le rapport et les comptes doivent être adressés à la Commission pour le 10 février. La Commission a jusqu'au 31 mars pour vérifier les informations transmises et informer les États membres des résultats de son examen.

8. Sur la base de ces informations, la Commission doit prendre une décision d'apurement financier pour le 30 avril au plus tard. L'article 5, paragraphe 2, point b), du règlement (CEE) n° 729/70 (5) stipule que la décision financière porte sur «l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes transmis». L'article 5, paragraphe 2, point c), habilite la Commission à écarter du financement communautaire les dépenses non effectuées conformément aux règles communautaires. Ces décisions de conformité ne doivent pas être prises dans un délai défini, mais les corrections ne peuvent porter sur des dépenses effectuées plus de deux ans (6) avant la communication par la Commission, à l'État membre concerné, des résultats de ses vérifications.

AGRÉMENT

Nombre et nature des organismes payeurs

9. L'article 4 du règlement (CEE) n° 729/70 énonce les conditions générales d'agrément des organismes payeurs, mais ne précise pas la forme de ces derniers, sinon qu'il doit s'agir de «services ou organismes des États membres» [article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70]. Seuls les États membres peuvent agréer des organismes. Dans leur majorité, les organismes payeurs sont des entités indépendantes organisées en fonction de la structure du marché (France et Pays-Bas) ou selon des critères géographiques (Allemagne, Espagne et Autriche). Dans certains États

(1) Règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 relatif au financement de la PAC (JO L 94 du 28.4.1970, p. 13).

(2) Avis n° 5/94 (JO C 383 du 31.12.1994).

(3) Règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil du 22 mai 1995 (JO L 125 du 8.6.1995, p. 1).

(4) Règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 (JO L 158 du 8.7.1995, p. 6).

(5) Règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 modifié par le règlement (CE) n° 1287/95 (voir note 3 de bas de page).

(6) Les cas de fraude ne sont pas concernés par ce délai.

membres, il n'y a qu'un seul organisme payeur (Danemark, Grèce et Suède) ou un organisme général coiffant quelques organismes spécialisés plus petits (Belgique, Italie et Portugal). Parfois, l'organisme payeur est informel, en ce sens qu'il s'agit d'un ministère entier (Irlande, Luxembourg, Finlande et Royaume-Uni). La question peut alors se poser de savoir s'il faut ou non traiter les services locaux comme des organismes délégués. En Allemagne (Bavière et Bade-Wurtemberg), l'organisme payeur consiste en une unité spécifique ou en un certain nombre d'unités spécifiques (Bavière), mais l'agrément concerne les ministères dans leur ensemble et a une incidence sur l'indépendance de l'organisme de certification.

10. Le même article impose aux États membres de limiter le nombre de leurs organismes payeurs au minimum nécessaire. La Cour a déjà exprimé son inquiétude face au nombre croissant d'organismes payeurs et préconisé une rationalisation [rapport spécial n° 21/98 ⁽¹⁾ et, plus récemment, rapport annuel 1998 ⁽²⁾]. L'Autriche a supprimé trois petits organismes payeurs, mais dans les autres États membres, 16 organismes payeurs ont déclaré moins de 10 millions d'euros en 1998. Il existait à cette époque 91 organismes payeurs (tableau 2). Ce nombre est passé à 86 en

2000, mais l'Italie a fait part de son intention de créer des organismes payeurs régionaux (jusqu'à 20). Compte tenu de la tâche déjà difficile qui est confiée à l'unité d'apurement des comptes — à savoir examiner 90 rapports en l'espace de six semaines, de la mi-février à la fin du mois de mars — toute prolifération des organismes payeurs obligera la Commission à affecter des moyens supplémentaires; sinon, il risque d'y avoir dilution des travaux et/ou dépassement du délai réglementaire dans lequel la décision d'apurement financier doit être prise.

11. Bien que la réglementation ne le précise pas expressément, l'agrément est, par nature, non transférable. C'est pourquoi la Commission devrait insister pour que, lorsque les nouveaux organismes payeurs prendront le relais de l'AIMA en Italie et du Gedidagep en Grèce ⁽³⁾, tous soient soumis à la procédure d'agrément.

12. En Irlande, un nouvel organisme payeur, dénommé «DMNR», a effectué des paiements d'un montant total de 33 millions d'euros en 1998, mais n'a pas été agréé avant le mois de décembre de cette même année.

⁽¹⁾ Voir note 2 de bas de page de la page 5.

⁽²⁾ JO C 349 du 3.12.1999.

⁽³⁾ La Grèce a entrepris de procéder à une refonte complète de son organisme payeur. À titre d'exemple, l'agence de contrôle de l'huile d'olive et les différents organismes pour le coton, le tabac et le lait seront supprimés. C'est un organisme payeur réorganisé et considérablement renforcé (1 700 agents) qui succédera au Gedidagep; un organisme de certification sera par ailleurs mis en place (50 agents).

Tableau 2

Les organismes payeurs et leurs organismes de certification

Número	État membre	Organisme payeur	Organisme de certification	Type	Frais	Montants déclarés (Mio EUR) ⁽¹⁾	% du total
1	F	ONIC	CCCOP ⁽²⁾	Public	Nuls	4 183,05	10,62
2	I	AIMA	Reconta Ernst & Young ⁽²⁾	Privé	Payés	3 965,74	10,07
3	EL	Gedidagep	DRM Stylianou SA ⁽²⁾	Privé	Payés	2 525,45	6,41
4	UK	MAFF	NAO ⁽²⁾	ICN	Payés	2 212,10	5,61
5	E	Andalucía	IG de Consejería de Economía y Hacienda/PWC	Mixte	Nuls	1 650,21	4,19
6	IRL	DAF	Arthur Andersen ⁽²⁾	Privé	Payés	1 585,69	4,02
7	F	SIDO	CCCOP	Public	Nuls	1 424,00	3,61
8	DK	EU-Direktoratet	Internal Audit Unit	Public	Nuls	1 163,52	2,95
9	UK	IBEA	NAO	ICN	Payés	1 059,40	2,69
						19 769,16	50,18
10	D	BLE	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	939,04	2,38
11	A	AMA	BMLF revision ⁽²⁾	Public	Nuls	784,72	1,99
12	E	FEGA	Interventor Delegada del Ministerio de Economía	Public	Nuls	782,93	1,99
13	F	Onilait	CCCOP	Public	Nuls	773,47	1,96
14	D	Bayern StMELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision ⁽²⁾	Public	Nuls	764,27	1,94
15	S	SJV	RRV ⁽²⁾	ICN	Nuls	747,06	1,90
16	F	Ofival	CCCOP	Public	Nuls	714,27	1,81
17	F	Services déconcentrés du Trésor	CCCOP ⁽²⁾	Public	Nuls	710,48	1,80
18	E	Castilla-La Mancha	IG de Consejería de Economía y Hacienda/PWC ⁽²⁾	Mixte	Nuls	673,79	1,71
19	E	Castilla y León	IG de Consejería de Economía y Hacienda ⁽²⁾	Public	Nuls	664,15	1,69
20	F	FIRS	CCCOP ⁽²⁾	Public	Nuls	597,11	1,52
21	D	Hamburg-Jonas	Bescheinigende Stelle	Public	Nuls	591,10	1,50
22	B	BIRB	Ernst & Young	Privé	Payés	580,52	1,47
23	S	MMM	Coopers & Lybrand	Privé	Payés	577,61	1,47
24	D	Niedersachsen MELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	555,42	1,41
25	P	INGA	IGF (+ Auditoria interna do INGA + Auditoria do Ministério da Agricultura) ⁽²⁾	Public	Nuls	550,28	1,40
26	UK	SOAEFD	NAO	ICN	Payés	534,30	1,36
27	NL	PZ	Accountantsdienst (AD) ⁽²⁾	Public	Nuls	450,01	1,14
28	E	Extremadura	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Mixte	Nuls	438,34	1,11
29	I	DCCC	Ragioneria Provinciale dello Stato ⁽²⁾	Public	Nuls	388,24	0,99
30	NL	HPA	Accountantsdienst (AD) ⁽²⁾	Public	Nuls	385,04	0,98
31	D	Mecklenburg-Vorpommern LM	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	380,86	0,97
32	E	Aragón	IG de Diputación General de Aragón	Public	Nuls	368,30	0,93
33	NL	LASER	Accountantsdienst (AD) ⁽²⁾	Public	Nuls	362,57	0,92
34	D	Sachsen-Anhalt ML	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	338,91	0,86
35	F	Oniflhör	CCCOP ⁽²⁾	Public	Nuls	311,40	0,79
36	D	Brandenburg MELF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	308,17	0,78
37	D	Baden-Württemberg MLR	Bescheinigende Stelle/Innenrevision ⁽²⁾	Public	Nuls	303,26	0,77
38	D	Sachsen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	283,98	0,72
39	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	Ernst & Young	Privé	Payés	277,04	0,70
40	E	Cataluña	IG de Consejería de Economía y Hacienda/DT ⁽²⁾	Mixte	Nuls	263,75	0,67
41	UK	WOAD	NAO	ICN	Payés	260,82	0,66
42	D	Nordrhein-Westfalen Westfalen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	253,26	0,64
43	D	Schleswig-Holstein MELFF	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	244,19	0,62
44	UK	DANI	NAO	ICN	Payés	240,54	0,61
45	D	Thüringen TLVwA	Bescheinigende Stelle/Innenrevision ⁽²⁾	Public	Nuls	239,37	0,61
46	D	Hessen HMILFN	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	172,47	0,44
47	F	Cnasea	CCCOP ⁽²⁾	Public	Nuls	146,70	0,37
48	NL	PVE	Accountantsdienst (AD) ⁽²⁾	Public	Nuls	131,66	0,33
49	E	Canarias	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Public	Nuls	126,81	0,32
50	F	SAV	CCCOP	Public	Nuls	122,06	0,31
51	E	Valencia	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Public	Nuls	121,71	0,31
52	D	Rheinland-Pfalz MWVLW	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	121,64	0,31
53	F	Odeadom	CCCOP	Public	Nuls	111,18	0,28
54	P	Ifadap	IGF + Auditoria interna	Public	Nuls	99,63	0,25
55	E	Navarra	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Public	Nuls	94,49	0,24
56	D	Nordrhein-Westfalen Rheinland	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	86,73	0,22
57	F	Onivins	CCCOP	Public	Nuls	76,53	0,19
58	E	Galicia	IG de Consejería de Economía y Hacienda/PWC	Mixte	Nuls	67,94	0,17
59	I	ENR	Coopers & Lybrand ⁽²⁾	Privé	Payés	65,67	0,17
60	A	ZA Salzburg	Unité du ministère des finances ⁽²⁾	Public	Nuls	62,18	0,16
61	NL	PT	Accountantsdienst (AD)	Public	Nuls	52,65	0,13
62	E	Murcia	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Mixte	Nuls	45,79	0,12
63	E	Madrid	IG de Consejería de Economía y Hacienda/DT	Mixte	Nuls	38,72	0,10
64	E	Asturias	IG de Consejería de Economía	Public	Nuls	36,62	0,09
65	IRL	DMNR	Arthur Andersen	Privé	Payés	33,25	0,08
66	E	Pais Vasco	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Public	Nuls	31,46	0,08
67	E	La Rioja	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Public	Nuls	22,68	0,06
68	L	Ministère de l'agriculture	Deloitte & Touche	Privé	Payés	17,61	0,04
69	E	Cantabria	IG de Consejería de Economía y Hacienda	Public	Nuls	17,01	0,04
70	E	Baleares	IG de Consejería de Economía	Public	Nuls	16,69	0,04
71	UK	FC	NAO	ICN	Payés	14,63	0,04
72	D	Saarland MUEV	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	13,23	0,03
73	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	10,21	0,03
74	F	FIOM	CCCOP	Public	Nuls	7,07	0,02
75	D	Bayern StMLU	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	6,07	0,02
76	NL	DLG	Accountantsdienst (AD)	Public	Nuls	5,50	0,01
77	D	Hamburg WB	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	3,21	0,01
78	UK	CCW	NAO	ICN	Payés	2,25	0,01
79	D	Berlin SenWiTech	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	1,88	< 0,01
80	D	Nordrhein-Westfalen LfA	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	1,72	< 0,01
81	NL	STOAS	Accountantsdienst (AD)	Public	Nuls	1,51	< 0,01
82	D	Schleswig-Holstein MNU	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	1,31	< 0,01
83	D	Bremen	Bescheinigende Stelle/Innenrevision	Public	Nuls	1,23	< 0,01
84	B	Organisme payeur de la Région wallonne	Direction budgétaire	Public	Nuls	0,85	< 0,01
85	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	BMLF revision	Public	Nuls	0,59	< 0,01
86	A	Landesamt Tirol	Prüfdienst des Buchhaltung des Amtes	Public	Nuls	0,54	< 0,01
87	B	Vlaamse Gemeenschap	Afd. Accounting	Public	Nuls	0,38	< 0,01
88	E	FROM	Interventor Delegada del Ministerio de Economía	Public	Nuls	0,18	< 0,01
89	NL	PVIs	Accountantsdienst (AD)	Public	Nuls	0,13	< 0,01
90	NL	MVO	Accountantsdienst (AD)	Public	Nuls	0,03	< 0,01
91	A	Landesamt Vorarlberg	Abteilung Gebarungskontrolle des Amtes	Public	Nuls	0,01	< 0,01
		Total				39 400,18	100,00

⁽¹⁾ Les ajustements concernant les PB B1-3-7-0 ne sont pas inclus pour les États membre qui ne les déduisent pas systématiquement.⁽²⁾ Travaux des organismes de certification examinés par la Cour.

Non-respect des critères d'agrément

Les critères d'agrément

13. Les orientations relatives aux critères d'agrément sont exposées à l'annexe du règlement (CE) n° 1663/95. La Cour a formulé un certain nombre d'observations concernant les insuffisances affectant la procédure d'agrément dans le cadre des comptes de 1996 ⁽¹⁾ — faiblesse des contrôles internes, manque de sécurité informatique, déficience du suivi des services délégués et problèmes comptables. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998, la Cour avait mis l'accent sur le problème persistant de la délégation des fonctions et de la protection des intérêts financiers de la Communauté. Si certaines améliorations ont été apportées depuis, des insuffisances notables demeurent et font l'objet des points ci-après.

Débiteurs

14. Les dispositions du point 2 de l'annexe du règlement (CE) n° 1663/95 précisent également que les débiteurs doivent être dûment enregistrés dans les livres comptables. Or, la situation à cet égard n'était toujours pas satisfaisante en 1998, le montant total des créances à recouvrer indiquées par les organismes payeurs atteignant environ 1 000 millions d'euros (rapport annuel 1998, point 2.94). Par suite, la Commission a diffusé une nouvelle version de son orientation (n° 5) en juillet 1998 et l'unité d'apurement des comptes a entrepris une série de visites auprès de neuf des organismes payeurs ayant enregistré les créances les plus élevées. La Commission en a conclu que des progrès ont été réalisés concernant la gestion des créances depuis la réforme de la procédure d'apurement des comptes mais que les grands livres des débiteurs sont encore incomplets, qu'un montant non négligeable de créances ne sera jamais recouvré et que, dans leur majorité, les plus importantes concernent des cas communiqués à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) en vertu de l'article 3 du règlement (CEE) n° 595/91 du Conseil ⁽²⁾.

15. L'OLAF est chargé de suivre le recouvrement des créances que les États membres ont déclarées. À partir des informations reçues des États membres, lorsque les créances sont considérées comme étant irrécouvrables, l'OLAF propose à la Commission de les imputer au budget communautaire, ou à l'État membre dans le seul cas où ce dernier serait jugé coupable de négligence dans la recherche des débiteurs concernés. L'État membre reçoit notification de la correction, qui suit alors les procédures d'apurement normales (conciliation, décision formelle, etc.).

16. Les corrections les plus récentes fondées sur des notifications de l'OLAF remontent à 1994 (décision prise en mai 1998) et à

1995 (décision prise en février et en juillet 1999, ainsi qu'en mars 2000). Ces corrections représentent à peine 1 million d'euros, alors que, selon l'OLAF, les montants restant à recouvrer représentent 1 700 millions d'euros. En 1999, l'OLAF a entrepris d'examiner tous les cas notifiés avant 1995 et encore en suspens (1 000 millions d'euros au total), afin de les imputer soit à la Communauté, soit aux États membres. Des listes de créances et des propositions d'imputation ont été adressées à six États membres ⁽³⁾ (2,6 millions d'euros à la Communauté, 57,2 millions d'euros aux États membres — dont 90 % concernant l'Espagne — et 2,6 millions d'euros nécessitant un complément d'enquête). Des listes concernant d'autres États membres, comprenant les deux débiteurs les plus importants (l'Italie et l'Allemagne, qui représentent 75 et 6 % de l'ensemble des créances antérieures à 1995) doivent encore être communiquées. Les décisions relatives aux corrections qui seront finalement appliquées n'interviendront pas avant 2001.

Contrôle interne

17. Conformément au point 3 de l'annexe du règlement (CE) n° 1663/95, l'organisme payeur doit disposer d'un service d'audit interne chargé de veiller au fonctionnement efficace du système de contrôle interne, et d'un service technique chargé de vérifier les faits sur lesquels les paiements aux ayants droit sont fondés.

18. Plusieurs organismes payeurs français (Ofival, FIRS et Cna-sea) ne possèdent pas les ressources d'audit interne suffisantes pour répondre aux critères d'agrément. Le SDE est un amalgame des 93 DDAF (relevant du ministère de l'agriculture) et du Trésor public (partie du ministère des finances), dont l'audit interne et le contrôle externe sont insuffisants. Cette situation est aggravée par le fait que les DDAF sont également responsables de la gestion et de l'inspection sur place d'un grand nombre de régimes relevant du FEOGA (principalement SIGC, et représentant 72 % des dépenses déclarées en 1998) pour le compte d'autres organismes payeurs.

Délégation

19. Conformément au point 2 de l'annexe, l'organisme payeur exécute et comptabilise les paiements. Toutefois, au Danemark, l'organisme payeur avait délégué ces fonctions pour les mesures d'accompagnement au Strukturdirektoratet et, pour les mesures concernant les forêts, au Skov- og Naturstyrelsen. En Grèce, l'organisme payeur a délégué la fonction de paiement aux coopératives, et les paiements aux bénéficiaires finals sont souvent effectués en espèces. Il est évident que ces délégations vont au-delà des limites fixées à l'annexe du règlement.

20. L'annexe prévoit, en son point 4, la délégation des fonctions d'ordonnancement et/ou de services techniques, à condition que les responsabilités soient clairement définies et que les organes délégués disposent de moyens efficaces permettant de garantir

⁽¹⁾ Voir note 2 de bas de page de la page 5.

⁽²⁾ Règlement (CEE) n° 595/91 du Conseil du 4 mars 1991 concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées (JO L 67 du 14.3.1991, p. 11).

⁽³⁾ Belgique, Grèce, Espagne, Irlande, Pays-Bas et Portugal.

qu'ils exercent leurs compétences de manière satisfaisante. Les résultats des contrôles techniques avant paiement doivent être communiqués régulièrement à l'organisme payeur. Pour l'essentiel, ces contrôles sont effectués dans le cadre du SIGC ou sur des restitutions à l'exportation.

21. En France, les organismes payeurs devraient accéder plus facilement aux DDAF pour permettre à l'organisme de certification de s'assurer que les procédures de l'organisme payeur «sont de nature à garantir de manière raisonnable que les opérations imputées au Fonds (FEOGA) sont conformes aux règles communautaires». Le Royaume-Uni considère que les bureaux régionaux des organismes payeurs ne sont pas des organes délégués, mais qu'ils font partie intégrante desdits organismes; cette situation a cependant été acceptée par la Commission, étant donné que l'organisme de certification a pleinement accès à ces organes.

22. L'inspection physique des marchandises bénéficiant de restitutions à l'exportation est effectuée par l'administration douanière nationale. Il s'agit d'organisations indépendantes, responsables d'une multiplicité de contrôles des exportations, y compris celles concernant des produits de la PAC. En soi, ces administrations ne sont pas des organes délégués, et elles ne sont pas formellement tenues de fournir des informations concernant les contrôles qu'elles ont effectués auprès des organismes payeurs. Or, il est évident que les organismes payeurs ont besoin de ces informations pour être en mesure de garantir que les contrôles préalables aux paiements de restitutions à l'exportation ont bien été réalisés⁽¹⁾. Le flux d'informations entre les administrations

douanières et les organismes payeurs a généralement été insuffisant à cet égard, et la Commission a insisté pour que ce problème soit réglé dans le cadre d'un protocole entre les deux parties. Bien que les protocoles aient été signés, la qualité et/ou le nombre des inspections physiques effectuées par les services douaniers continuent d'être préoccupants dans certains États membres (Allemagne, Italie et Suède), et les données fournies demeurent insuffisantes (Grèce et France) pour que les organismes payeurs puissent garantir que les paiements de restitutions à l'exportation sont conformes à la réglementation communautaire.

Sanctions

23. Ce sont les États membres, et non la Commission, qui sont habilités à retirer l'agrément en vertu de l'article 4 du règlement (CEE) n° 729/70. Comme le montre le *tableau 3*, les comptes de certains organismes payeurs ont été assortis de réserves à plusieurs reprises. Les États membres ont préféré s'attaquer aux problèmes particuliers qui se posaient plutôt que de retirer leur agrément, les conséquences pouvant être extrêmement graves lorsque l'organisme payeur concerné est très important, voire le seul existant. Si la Commission considère que l'État membre ne s'efforce pas suffisamment d'améliorer la situation, elle peut, en vertu de l'article 13 de la décision 94/729/CE du Conseil⁽²⁾, réduire le montant des avances mensuelles. Cette sanction n'a été appliquée qu'au Portugal (5,3 millions d'euros, déficiences du SIGC, 1999) et à la Grèce (105,7 millions d'euros, déficiences du SIGC et non-application d'autres critères d'agrément, 1999).

⁽¹⁾ Le point 4 iv) de l'annexe du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission prévoit que l'organisme payeur doit être informé «à intervalles réguliers et en temps voulu, des résultats des contrôles effectués, de sorte que la suffisance de ces contrôles puisse toujours être prise en considération avant la liquidation d'une demande.»

⁽²⁾ Décision 94/729/CE du Conseil du 31 octobre 1994 (JO L 293 du 12.11.1994, p. 14).

Tableau 3

Organismes payeurs dont le certificat a été assorti de réserves par l'organisme de certification, depuis 1996

Numéro	État membre	Organisme payeur	Montants déclarés en 1998 (Mio EUR)	% du total	Réserves 1996	Réserves 1997	Réserves 1998
1	F	ONIC	4 183,05	10,62			X
2	I	AIMA	3 965,74	10,07	X	X	
3	EL	Gedidagep	2 525,45	6,41		X	X
4	UK	MAFF	2 212,10	5,61	X		
6	IRL	DAF	1 585,69	4,02	X		
7	F	SIDO	1 424,00	3,61	X		
8	DK	EU-Direktoratet	1 163,52	2,95			X
9	UK	IBEA	1 059,40	2,69	X	X	
12	E	FEGA	782,93	1,99	X	X	X
16	F	Ofival	714,27	1,81			X
17	F	Services déconcentrés du Trésor	710,48	1,80			X
20	F	FIRS	597,11	1,52		X	
21	D	Hamburg-Jonas	591,10	1,50	X		
22	B	BIRB	580,52	1,47	X	X	
24	D	Niedersachsen MELF	555,42	1,41			X
25	P	INGA	550,28	1,40	X	X	
26	UK	SOAEFD	534,30	1,36	X		
30	NL	HPA	385,04	0,98	X		
33	NL	LASER	362,57	0,92	X	X	
34	D	Sachsen-Anhalt ML	338,91	0,86			X
35	F	Oniflhor	311,40	0,79		X	X
37	D	Baden-Württemberg MLR	303,26	0,77			X
40	E	Cataluña	263,75	0,67	X		
45	D	Thüringen TLVwA	239,37	0,61		X	
47	F	Cnasea	146,70	0,37			X
48	NL	PVE	131,66	0,33	X		
53	F	Odeadom	111,18	0,28		X	
54	P	Ífadap	99,63	0,25	X	X	
	I	IGFOR ⁽¹⁾			X		
57	F	Onivins	76,53	0,19	X		
61	NL	PT	52,65	0,13	X		
64	E	Asturias	36,62	0,09		X	
66	E	País Vasco	31,46	0,08		X	
76	NL	DLG	5,50	0,01	X		
80	D	Nordrhein-Westfalen LfA	1,72	0,00		X	X
85	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	0,59	0,00		X	
87	B	Vlaamse Gemeenschap	0,38	0,00			X
88	E	FROM	0,18	0,00	X		
89	NL	PVis	0,13	0,00	X	X	
		Nombre total d'organismes payeurs dont les certificats sont assortis de réserves			21	17	13
		Total des dépenses déclarées par les organismes payeurs dont les certificats sont assortis de réserves			18 545,9	13 502,0	11 737,5
		% du montant total des dépenses déclarées			46,32	32,77	29,79

⁽¹⁾ Fermeture de l'IGFOR en 1997.

LES ORGANISMES DE CERTIFICATION

Dispositions applicables

24. Conformément à l'article 3 du règlement (CE) n° 1663/95, l'organisme de certification est fonctionnellement indépendant de l'organisme payeur. Le certificat qu'il délivre doit s'appuyer sur un examen des procédures ainsi que sur l'examen d'un échantillon de transactions. Il doit indiquer si l'organisme a obtenu une assurance raisonnable quant à l'intégralité, à l'exactitude et à la véracité des comptes, et si les procédures de contrôle interne ont été appliquées de manière satisfaisante. Le certificat doit être étayé par un rapport portant sur les constatations de l'organisme de certification. Cependant, en ce qui concerne la conformité des paiements aux règles communautaires, il se limite à garantir que l'organisme payeur lui-même peut démontrer qu'il dispose des structures administratives lui permettant d'assurer que la conformité des demandes avec ces règles a été vérifiée avant que le paiement ne soit réalisé. L'organisme de certification effectue son examen conformément à des normes d'audit acceptées au plan international.

25. L'unité d'apurement a vérifié les travaux des organismes de certification en examinant et en analysant leurs rapports et en ayant des entretiens sur toute constatation fondamentale et/ou déficience apparente dans les rapports, à l'occasion de visites auprès d'un certain nombre d'organismes payeurs et d'organismes

de certification. Bien qu'elle ait examiné les méthodes adoptées par les organismes de certification en matière d'échantillonnage et d'évaluation des erreurs, ainsi que le respect des normes internationales d'audit, cet examen n'a pas été systématiquement intégré à ses travaux.

26. Par le passé, la DG «Contrôle financier» (désormais DG «Audit») accompagnait les équipes d'apurement dans un certain nombre de visites auprès des organismes de certification/organismes payeurs. Dans certains cas, la DG «Agriculture» et la DG «Audit» partageaient la charge de travail relative à l'agrément/la certification. La Cour estime que la DG «Audit» ne devrait pas se consacrer à des travaux plus adéquatement assurés par la DG «Agriculture», mais les évaluer.

27. En 1999, La Cour s'est rendue auprès de 18 organismes de certification (voir *tableau 2*), afin d'examiner de manière approfondie leurs travaux concernant les comptes de 1998 et de s'assurer qu'ils ont accompli leurs tâches dans le respect de normes d'audit acceptées au plan international. Globalement, ces organismes de certification étaient chargés de certifier les comptes de 48 organismes payeurs représentant quelque 70 % du montant total des dépenses déclarées en 1998. Il ressort de l'examen de la Cour que la qualité des travaux réalisés par 11 organismes de certification répond aux exigences de la Commission et qu'elle permettrait à la Cour de se fonder sur ces travaux (*tableau 4*). Il convient d'observer que la qualité des rapports produits par les organismes de certification pour les exercices 1996 à 1998 s'est globalement améliorée.

Tableau 4

Résultat de l'évaluation, par la Cour, des rapports 1998 des organismes de certification

État membre	Organisme de certification	Satisfaisant	% du total des dépenses déclarées (1998)
F	CCCOP	Oui	23,29
UK	NAO	Oui	10,97
I	Reconta Ernst & Young	Oui	10,07
EL	DRM Stylianou SA		6,41
IRL	Arthur Andersen		4,11
NL	Accountantsdienst (AD)	Oui	3,53
A	BMLF revision	Oui	1,99
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Bayern		1,94
S	RRV (ICN)	Oui	1,90
E	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Castilla-La Mancha	Oui	1,71
E	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Castilla y León	Oui	1,69
P	IGF + IA	Oui	1,65
I	Ragioneria Provinciale dello Stato		0,99
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Baden-Württemberg		0,77
E	IG de Consejería de Economía y Hacienda de Cataluña	Oui	0,67
D	Bescheinigende Stelle/Innenrevision von Thüringen		0,61
I	Coopers & Lybrand		0,17
A	Unité du ministère des finances	Oui	0,16
			72,45

Indépendance

28. Soixante organismes de certification ont été chargés de certifier les comptes 1998 de 91 organismes payeurs — compte tenu de leur structure fédérale, l'Allemagne et l'Espagne comptent ensemble 41 organismes de certification. D'une manière générale, les organismes de certification sont soit des entreprises privées, soit des organismes publics (voir *tableau 2*). Les entreprises privées ont assuré directement les certifications de 9 610 millions d'euros (25 % de l'ensemble des dépenses déclarées). Les États membres sont responsables de la désignation et de toute rémunération des organismes de certification. Les entreprises privées ont été désignées par appel à la concurrence ou par entente directe.

29. Au Danemark, l'unité d'audit interne de l'organisme payeur a fait office d'organisme de certification jusqu'en 1998 et n'était donc pas indépendante. En Allemagne (Bavière et Bade-Wurtemberg), l'audit interne et l'organisme de certification forment la même unité « combinée » relevant du ministère de l'agriculture ⁽¹⁾. En Autriche (bureau de douane de Salzbourg), l'indépendance de l'organisme de certification était compromise en raison du conflit d'intérêts auquel était exposé l'un des deux auditeurs qui exerçait également des fonctions au sein du « Finanzlandesamt » de Salzbourg, responsable de l'organisme payeur. La Commission a remédié à ces problèmes depuis.

30. Certains organismes de certification ont fait appel aux services responsables de l'audit interne des organismes payeurs pour effectuer des tests de validation sur un échantillon de paiements. Les missions ainsi confiées à d'autres représentent de 10 (Suède) à plus de 50 % [Italie (ENR), Pays-Bas (LASER) et Portugal (INGA, Ifadap)] de l'ensemble des travaux. Si les organismes de certification peuvent raisonnablement s'appuyer sur les travaux réalisés par ces unités pour évaluer les contrôles internes, ils ne devraient pas utiliser les ressources disponibles en matière d'audit interne pour effectuer des travaux de certification, au point d'empêcher ces unités d'exécuter leurs autres tâches et de compromettre la capacité des organismes payeurs à respecter les critères d'agrément.

Normes d'audit

31. Il ressort clairement de l'orientation de la Commission sur les « Principes de la certification des comptes d'un organisme payeur » (juillet 1997) que la certification doit être réalisée largement en accord avec les normes internationales d'audit IAS (International Audit Standards) — aujourd'hui dénommées « International Standards on Auditing » (ISA) — établies par la Fédération

internationale des comptables (International Federation of Accountants; IFAC).

32. Le manuel de l'IFAC stipule que la documentation relative à l'audit doit « permettre à un autre auditeur n'ayant aucune expérience préalable de l'audit concerné de comprendre les travaux réalisés et les motifs des principales décisions prises ». La Cour a examiné les documents de travail relatifs à l'audit conservés par les organismes de certification à l'appui de leurs rapports; il ressort de cet examen que la qualité et l'étendue de ces documents vont de dossiers laissant à désirer (Irlande) à des dossiers complets (Grèce, Espagne, Pays-Bas et Portugal). Bien souvent, l'organisme de certification n'a pas correctement classé la documentation, indiqué sur les documents le nom de l'auteur et la date de leur élaboration, et omis d'attester leur revue éventuelle par les responsables (France, Autriche, Suède et Royaume-Uni). La documentation relative à l'échantillonnage est particulièrement déficiente.

Échantillonnage

Méthode

33. L'orientation n° 3 de la Commission concernant les « Principes de la certification des comptes d'un organisme payeur » (juillet 1997) précise que l'organisme de certification devrait s'efforcer d'atteindre un niveau d'assurance de 95 % concernant l'exactitude des comptes. Ce degré d'assurance peut être obtenu à partir de l'examen du système de contrôle interne et d'un échantillon d'opérations. La méthode de sondage par unités monétaires est recommandée.

34. Le sondage par unités monétaires a été utilisé par la majorité des organismes de certification (*tableau 5*). Parmi les organismes de certification n'ayant pas appliqué le sondage par unités monétaires pour 1998, certains ont déclaré qu'ils l'appliqueraient pour 1999 [Italie (AIMA) et Autriche (AMA)]. Si cette méthode a été utilisée pour déterminer la taille de l'échantillon, elle ne l'a pas toujours été pour sélectionner les opérations [Grèce et Italie (DCCC)].

35. Certains organismes de certification s'en sont remis aux organismes de coordination/payeurs pour effectuer l'échantillonnage pour leur compte [France et Autriche (AMA)], mais réalisent désormais cette tâche eux-mêmes. En Espagne, l'organisme de certification couvrant quatre communautés autonomes a confié l'échantillonnage à une université et n'a pas été en mesure de produire une documentation probante suffisante à cet égard.

⁽¹⁾ Le Danemark a désigné une société d'audit privée comme « organisme de certification » pour 1999. S'agissant de l'Allemagne, le problème sera vraisemblablement résolu à temps pour la certification des comptes relatifs à l'exercice 2000.

Tableau 5
Critères d'échantillonnage pour 1998

État membre	Organisme payeur	Certificat	Tests de validation							Exigences de la Commission après examen	
			Populations (nombre)	Méthode	Assurance livrée par l'échantillonnage	Erreur escomptée	Échantillons (nombre)	Erreur la plus probable	Limite supérieure de l'erreur	Augmentation de la taille de l'échantillon	Nouvelle évaluation des erreurs
Danemark	EU-Direktoratet	Avec réserves	2 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires	90 %, 80 %	15 %, 20 %	727	7 858 756 ⁽⁸⁾	Non calculée	Non	Non
Allemagne	Baden-Württemberg MLR	Sans réserve	1 ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	Néant	360	2 153 305 ⁽³⁾	Non calculée	Non	Oui
Allemagne	Bayern StMELF	Sans réserve	1 ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	Néant	352	4 361 691 ⁽³⁾	Non calculée	Non	Oui
Allemagne	Thüringen TLVwA	Sans réserve	1 ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	Néant	356	24 760 ⁽³⁾	Non calculée	Non	Non
Grèce	Gedidagep	Avec réserves	7	Sélection manuelle	90 %, 95 %	Néant	131	Non calculée	Non calculée	Non	Non
Espagne	Andalucía	Sans réserve	4	Sondage par unités monétaires	95 %	50 %	593	0	Sans objet	Non	Non
Espagne	Castilla-La Mancha	Sans réserve	2	Sondage par unités monétaires	95 %	50 %	600	0	Sans objet	Non	Non
Espagne	Castilla y León	Sans réserve	3	Sondage par unités monétaires	92 %, 93 %	15 %	908 ⁽⁴⁾	141 975	560 293 237	Non	Non
Espagne	Cataluña	Sans réserve	2 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	10 %	701	76 192 ⁽⁵⁾	373 907 312	Non	Non
France	SIDO	Sans réserve	7	Sondage par unités monétaires	95 %	10 %	194 ⁽¹⁵⁾	0	Non	Non	Non
France	FRS	Sans réserve	2 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires + sélection manuelle	95 %	10 %	110	0	Sans objet	Non	Non
France	Ofival	Avec réserves	3 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	10 %	899 ⁽¹³⁾	7 281 813 ⁽¹²⁾	Non calculée	Non	Non
France	Cnasea	Avec réserves	1 ⁽⁶⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	10 %	357 ⁽¹⁰⁾	0	357 ⁽¹¹⁾	Oui	Oui
France	Services déconcentrés du Trésor	Avec réserves	1	Sondage par unités monétaires + sélection manuelle	95 %	10 %	421	0	Sans objet	Non	Non
France	ONIC	Avec réserves	6 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	10 %	824 ⁽¹⁵⁾	Non calculée ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁸⁾	Non calculée	Non	Non
France	Oniflor	Avec réserves	7 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires + sélection manuelle	95 %	10 %	304	Sans objet	Sans objet	Non	Non
Irlande	DAF	Sans réserve	3 ⁽¹⁶⁾	Sondage par unités monétaires	75 %, 85 %	Néant	Incertain ⁽²⁴⁾	0 ⁽²⁴⁾	Non calculée	Non	Non
Irlande	DMNR	Sans réserve	2	Sondage par unités monétaires	75 %	Néant	Incertain ⁽²⁴⁾	0 ⁽²⁴⁾	Non calculée	Non	Non
Italie	AIMA	Avec réserves	1 ⁽²⁾	Sondage de variables	85 %	Néant	915	0	Sans objet	Non	Non
Italie	DCCC	Sans réserve	1 ⁽⁶⁾	Sélection fondée sur le critère de risque	85 %	10 %	227	Erronée ⁽⁷⁾	Non calculée	Non	Non
Italie	ENR	Sans réserve	2	Sondage par unités monétaires + sélection manuelle	80 %	10 %	397	0	Sans objet	Non	Non
Pays-Bas	HPA	Sans réserve	1 ⁽²²⁾	Sondage par unités monétaires + sélection manuelle	95 %	10 %	646	163 709 ⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾	Non calculée	Non	Non
Pays-Bas	LASER	Sans réserve	4 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires + sélection manuelle	95 %	10 %	1 177	617 101 ⁽²¹⁾	Non calculée	Non	Non
Pays-Bas	PVE	Sans réserve	1 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires	90 %	20 %	345	0	Non calculée	Non	Non
Pays-Bas	PZ	Sans réserve	1 ⁽¹⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	20 %	223	0	Sans objet	Non	Non
Autriche	AMA	Sans réserve	1 ⁽¹⁾	RSW + sélection manuelle	95 %	10 %	594	886 609 ⁽¹⁹⁾	Non calculée	Non	Non
Autriche	ZA Salzburg	Sans réserve	1	Sondage par unités monétaires	85 %	10 %	227	3 179 ⁽¹⁹⁾	Non calculée	Non	Non
Portugal	INGA	Sans réserve	1 ⁽¹⁷⁾	Sondage par unités monétaires	90 %	10 %	277	5 222 414	Non calculée	Sans objet	Non
Portugal	Ifadap	Sans réserve	1	Sondage par unités monétaires	85 %	10 %	238	867 908	Non calculée	Sans objet	Non
Suède	SJV	Sans réserve	1 ⁽²⁾	Sondage par unités monétaires	95 %	10 %	777	35 690 ⁽²⁶⁾	Non calculée	Non	Non
Royaume-Uni	IBEA	Sans réserve	3 ⁽¹⁾ ⁽¹⁶⁾	Sélection manuelle	63 %	Néant	300	0 ⁽²⁵⁾ ⁽²⁷⁾	Non calculée	Non	Non
Royaume-Uni	SOAEFD	Sans réserve	1 ⁽¹⁾	Sélection manuelle	70 %	Néant	120	1 500 ⁽²³⁾	Non calculée	Non	Non
Royaume-Uni	DANI	Sans réserve	1 ⁽²⁾	Sélection manuelle	63 %	Néant	100	0	Non calculée	Non	Non
Royaume-Uni	MAFF	Sans réserve	1	Sélection manuelle	74 %	Néant	135	486 121	Non calculée	Non	Non

⁽¹⁾ Les mesures peu importantes ont été exclues de la population et sélectionnées manuellement.

⁽²⁾ Les dépenses ont fait l'objet de deux sondages au cours de deux périodes différentes.

⁽³⁾ Évaluation des erreurs non conforme à la méthode de sondage par unités monétaires.

⁽⁴⁾ Outre une sélection fondée sur le sondage par unités monétaires, certaines opérations ont été également sélectionnées en raison de leur valeur monétaire élevée.

⁽⁵⁾ Ce chiffre correspond à l'erreur totale. Les erreurs ont été évaluées pour chacune des populations.

⁽⁶⁾ Une population, mais les opérations des domaines à risques élevés sont davantage susceptibles d'être auditées.

⁽⁷⁾ Pas d'extrapolation; les erreurs ont été évaluées sur la base du nombre d'erreurs décelées (et non sur la base de la valeur monétaire).

⁽⁸⁾ Les présentes données statistiques sont communes aux deux populations; l'organisme de certification les a traitées séparément, comme il se doit.

⁽⁹⁾ S'agissant des autres populations, seuls des tests de conformité ont été réalisés et aucun échantillonnage n'a été réalisé pour des tests de validation.

⁽¹⁰⁾ 63 fichiers seulement étaient disponibles au moment de l'audit effectué par l'organisme de certification.

⁽¹¹⁾ Il ne s'agit pas d'une augmentation de la taille de l'échantillon, mais de l'établissement d'un nouvel échantillon concernant les dépenses au titre de la PMSE qui n'ont pu être vérifiées lors d'un premier contrôle, voir note 10 de tableau.

⁽¹²⁾ Le CCCOP a assorti les comptes de réserves, mais, en définitive, aucune correction n'a été effectuée par la Commission (à la suite d'une autre mission sur place).

⁽¹³⁾ Dans la troisième population, les critères consistaient en un degré de confiance de 80 % et en un seuil de signification de 1 %, mais 19 opérations seulement ont été testées sur 185, car 5 erreurs avaient déjà été détectées et une extrapolation a été réalisée.

⁽¹⁴⁾ Pour une population, aucun test de validation n'a été réalisé car les tests de conformité ont permis de détecter de nombreux erreurs; le CCCOP a décidé d'assortir cette ligne budgétaire de réserves.

⁽¹⁵⁾ L'échantillonnage et la sélection des opérations concernant l'aide à l'hectare étaient communs à l'ONIC et à SIDO.

⁽¹⁶⁾ La population comprenait également des crédits nationaux.

⁽¹⁷⁾ Le stockage public n'était pas compris dans l'échantillonnage par unités monétaires.

⁽¹⁸⁾ Le CCCOP a constaté qu'un ratio de production erroné avait été appliqué pour les petits producteurs de maïs, mais il n'a pas été en mesure de le quantifier; c'est, entre autres, pour cette raison que les comptes de l'ONIC ont été assortis de réserves; des corrections ont été également effectuées dans le cadre de l'apurement concernant 1994 et 1995.

⁽¹⁹⁾ L'erreur extrapolée était inférieure au seuil de signification de 1 % dans les deux organismes payeurs.

⁽²⁰⁾ En fait, il s'agit ici de l'erreur totale puisque, l'erreur systématique une fois détectée, l'ensemble des opérations a été vérifié.

⁽²¹⁾ Erreur la plus probable.

⁽²²⁾ Combinaison d'une sélection manuelle et d'un sondage par unités monétaires, le premier échantillon n'étant pas représentatif (le fichier dont il avait été extrait n'était pas le bon).

⁽²³⁾ Certaines erreurs connues ne sont pas quantifiées. Cela aurait dû être fait et aurait pu conduire à assortir le certificat de réserves.

⁽²⁴⁾ Nous avons demandé des informations concernant la taille de l'échantillon et l'évaluation des erreurs, tant pendant la mission que dans une lettre de secteur, sans recevoir de réponse (l'organisme de certification ne conserve aucun document de travail).

⁽²⁵⁾ Erreur exclue de l'évaluation des erreurs et imputée ultérieurement au budget national.

⁽²⁶⁾ Le rapport est confus pour ce qui concerne l'extrapolation des erreurs. À suivre lors de la mission du FEOGA 1A en février.

⁽²⁷⁾ Les erreurs et leur extrapolation n'apparaissent pas clairement dans le rapport. Trois populations ont été identifiées et une taille d'échantillon de 100 a été déterminée pour chacune d'elles.

Populations

36. Il est indispensable de déterminer si la population sur laquelle l'échantillon est prélevé est complète. L'organisme de certification doit donc rapprocher les données relatives à la population des comptes. Les organismes de certification de certains organismes payeurs n'ont pas fourni d'éléments attestant cet aspect de leur travail (Irlande, Italie et Royaume-Uni), d'autres n'ont pas été à même de rapprocher les données [France (SDE)]. Parfois, la population contenait erronément des paiements ne relevant pas du FEOGA et/ou l'élément national de mesures cofinancées (Irlande et Royaume-Uni), ce qui était susceptible d'affecter les conclusions tirées des résultats du sondage.

Paramètres

37. L'échantillonnage sert à déterminer si, considérées dans leur ensemble, des erreurs dans les comptes sont significatives (c'est-à-dire trop importantes pour être acceptables). Pour ce faire, on extrapole les erreurs décelées dans l'échantillon et l'on compare l'erreur la plus probable qui en résulte et la limite d'erreur supérieure⁽¹⁾ avec un seuil de signification préétabli. Si la limite d'erreur supérieure est en deçà du seuil de signification, les comptes peuvent être considérés comme étant acceptables. Tous les organismes de certification visités ont appliqué un seuil de signification de 1 %.

38. Les organismes de certification sont certes tenus d'obtenir, par le biais de leurs audits, une assurance globale de 95 %, mais cette assurance ne doit pas reposer uniquement sur des tests de validation effectués sur les échantillons. Les normes d'audit permettent également que l'assurance découle en partie d'une évaluation des risques inhérents et des risques de contrôle, ce qui réduit d'autant la partie devant reposer sur des tests de validation et, par suite, la taille de l'échantillon. Cependant, pour obtenir une assurance en appréciant le risque de contrôle, l'auditeur doit conclure de son évaluation et de ses tests du système de contrôle interne que ce dernier fonctionne très bien.

39. Deux tiers des organismes de certification ont essayé d'obtenir toute l'assurance requise (les 95 % recommandés par la Commission) à partir de tests de validation d'échantillons (voir *tableau 5*). Certains organismes de certification se sont appuyés sur l'expérience acquise et sur un contrôle interne efficace pour réduire le niveau d'assurance obtenu par les contrôles par sondage, diminuant ainsi la taille de l'échantillon (voir *tableau 5*). Au Danemark, le risque était évalué pour chaque population et l'échantillon était déterminé de manière à obtenir, au moyen du contrôle par sondage, 80 % de l'assurance pour les cultures arables et 90 % pour les restitutions à l'exportation. L'organisme de certification de l'ENR (Italie) a tenté d'obtenir 80 % de son assurance par sondage, en se fondant, pour le reste, sur son évaluation des procédures de contrôle interne, et en particulier sur les travaux de l'unité

d'audit interne, en dépit du fait que l'aide à la superficie ait été appliquée pour la première fois en 1998, et que l'organisme de certification et l'audit interne n'avaient donc aucune expérience du contrôle d'un tel régime. En Irlande, pour la plupart des régimes audités, l'organisme de certification a essayé d'obtenir 75 % de son assurance par sondage. Au Royaume-Uni, entre 63 et 74 % de l'assurance résultait de tests de validation, le reste provenant de l'évaluation des risques inhérents et des risques de contrôle. Ces niveaux d'assurance réduits sont acceptables lorsque l'organisme de certification est à même de démontrer qu'il peut obtenir l'assurance supplémentaire requise à partir d'autres sources.

Taille de l'échantillon

40. L'orientation «Échantillonnage et évaluation des erreurs», diffusée par la Commission en juillet 1998, prévoit que les tests de validation doivent permettre d'obtenir au moins 85 % de l'assurance. Il faut donc que l'échantillon ait une taille minimale de 223 opérations, et de 406 lorsque les tests de validation doivent fournir la totalité de l'assurance. Bien que cette orientation ait été diffusée trop tard pour avoir une incidence sur les échantillonnages effectués par les organismes de certification pour 1998, la plupart d'entre eux a en fait prélevé des échantillons de cet ordre. Certains ont testé un nombre d'opérations beaucoup plus élevé que ne l'exigeait la stricte application de la méthode du sondage par unités monétaires; c'est ainsi que la RRV (Suède) en a testé le double.

41. En ce qui concerne 1998, les organismes de certification ont testé quelque 32 000 paiements. Les différences entre le nombre d'opérations testées sont particulièrement marquées entre les pays, puisque ce nombre va de 131 pour la Grèce à plus de 11 000 pour l'Espagne. Cela s'explique en grande partie par le nombre et par la nature des organismes payeurs proprement dits, mais la latitude accordée aux organismes de certification pour déterminer le nombre des populations nécessaire dans le cadre de l'audit joue aussi un rôle non négligeable.

Évaluation des erreurs

42. L'orientation de la Commission cite la norme IAS n° 19 (remplacée par la norme ISA n° 530): «L'auditeur doit analyser toute erreur détectée dans l'échantillon et projeter sur la population les erreurs repérées dans l'échantillon. L'auditeur est tenu de comparer l'erreur sur la population extrapolée à l'erreur tolérable». À cette fin, l'organisme de certification devrait calculer l'erreur la plus probable ainsi que la limite supérieure de l'erreur⁽²⁾. *Stricto sensu*, ce n'est que si cette dernière est inférieure au seuil de signification préalablement fixé que l'auditeur peut être sûr à 95 % qu'il n'y a pas d'erreur significative.

⁽¹⁾ L'erreur la plus probable est une extrapolation des erreurs décelées dans l'échantillon permettant de les projeter sur la population. La limite supérieure de l'erreur est l'erreur la plus probable, plus une marge de tolérance statistique pour prendre en compte le risque que l'échantillon ne soit pas représentatif de la population.

⁽²⁾ Erreur la plus probable = somme des taux d'erreurs entachant l'opération (taintings) × pas de tirage.
Limite supérieure de l'erreur = précision + somme des taux d'erreurs entachant l'opération (taintings) × pas de tirage × coefficient de Poisson + erreurs connues (systématiques).

43. Les erreurs peuvent être classées en deux grandes catégories: les erreurs substantielles et les erreurs formelles. Les erreurs substantielles sont les erreurs ayant une incidence financière et impliquant qu'un montant erroné a été versé au bénéficiaire et donc remboursé à tort par la Commission. Les erreurs formelles sont les erreurs survenant au cours du traitement d'une opération particulière, mais dans le cadre de laquelle le montant versé au bénéficiaire et déclaré à la Commission était correct. Dans le contexte de la certification des comptes, seules les erreurs substantielles présentent un intérêt pour la Commission. Cette catégorie d'erreurs est à son tour divisée en erreurs systématiques et en erreurs non récurrentes (exceptionnelles). Les erreurs systématiques devraient faire l'objet d'une enquête pour déterminer l'étendue réelle de l'erreur dans la population et ne devraient pas être extrapolées. Il convient, en revanche, d'extrapoler les erreurs non récurrentes détectées dans l'échantillon.

44. La Cour estime que les évaluations des erreurs, telles qu'elles sont présentées par les organismes de certification dans leurs rapports, sont, dans certains cas, incomplètes et incohérentes. Plus précisément:

- a) alors que certains États membres ont inclus la totalité des erreurs relevées, indépendamment de leur valeur (Allemagne), d'autres ont intégré une marge de tolérance excluant les erreurs mineures de l'extrapolation (Italie);
- b) l'organisme de certification n'a pas traité les déductions nationales des paiements en faveur des bénéficiaires comme des erreurs (Grèce);
- c) des erreurs systématiques, bien que signalées dans le rapport de l'organisme de certification, n'ont pas été quantifiées; elles ont été exclues de la synthèse concernant l'évaluation des erreurs et imputées au budget national (Royaume-Uni);
- d) le classement de certaines erreurs a été revu: passant de la catégorie «erreurs systématiques» à la catégorie «erreurs non récurrentes», elles ont été exclues de l'extrapolation (Allemagne et Suède); en Italie, un paiement irrégulier détecté dans l'échantillon examiné par l'organisme de certification n'a pas été traité comme une erreur, sous prétexte qu'une mesure de recouvrement postérieure à la clôture des comptes avait été prise.

45. Si l'on considère les 37 organismes payeurs (couvrant 36 % des dépenses) pour lesquels les organismes de certification ont calculé l'erreur la plus probable, le montant total des erreurs s'élève à 43,4 millions d'euros, soit un taux d'erreur de 0,2 %. Dans le cas de 17 autres organismes payeurs (couvrant 33 % des dépenses), les rapports des organismes de certification affirment explicitement qu'aucune erreur n'a été constatée. Quant aux 37 organismes payeurs restants (couvrant 31 % des dépenses), soit il n'est pas clairement établi que des erreurs ont été détectées, soit les erreurs n'ont pas été extrapolées.

46. Lorsque la Commission a réévalué les erreurs pour l'Allemagne, il est apparu que trois organismes de certification (Bavière, Bade-Wurtemberg et Basse-Saxe) n'avaient pas correctement

approuvé les comptes des organismes payeurs. Par la suite, deux des organismes de certification (Bavière et Bade-Wurtemberg) ont convaincu la Commission, en transférant certaines erreurs non récurrentes dans la catégorie des erreurs systématiques, de la justice de leurs comptes. De même, en Suède, l'organisme de certification a relevé deux erreurs qui auraient dû l'amener à assortir les certificats de réserves, mais a décidé de considérer la plus importante des deux comme systématique et de procéder à des travaux complémentaires. La nouvelle orientation publiée en juillet 1998 prévoit, en effet, ce cas de figure et permet ainsi aux États membres d'éviter d'émettre des réserves en entreprenant des travaux d'audit supplémentaires. La Cour estime que cette procédure n'est acceptable que dans la mesure où les travaux sont effectués avant la présentation du certificat.

47. Les organismes de certification visités n'assurent pas le suivi des erreurs décelées durant leurs travaux de certification concernant l'année précédente. De plus, la Commission ne suit pas l'évolution des taux d'erreur. Pour être en mesure de déterminer si une situation s'améliore ou se dégrade au sein d'un organisme payeur particulier, ou de relever toute anomalie éventuelle parmi les taux d'erreur communiqués par les organismes de certification pour les différents organismes payeurs au sein du même État membre, la Commission devrait commencer à mettre en place une base de données.

Bureaux locaux et contrôles sur place

48. Certains organismes de certification n'ont pas correctement contrôlé les bureaux locaux. En Espagne, par exemple, dans les Communautés autonomes, un certain nombre de bureaux régionaux et un nombre plus important encore de bureaux locaux interviennent dans le traitement des demandes, mais très peu sont visités par l'organisme de certification ⁽¹⁾.

49. Le règlement (CE) n° 1663/95 n'empêche pas les organismes de certification d'effectuer des contrôles sur place au niveau du bénéficiaire final. Ils sont tenus de certifier que l'organisme payeur est en mesure d'assurer que les demandes de paiement sont conformes à la réglementation communautaire avant d'être satisfaites (voir point 5). En pratique, pour la majorité des régimes, cela consiste à vérifier si le SIGC a été correctement mis en œuvre et si les contrôles sur place requis ont été effectués. Les organismes de certification se contentent, pour la plupart, de confirmer que le nombre d'inspections requis a été effectué, mais sans les recommencer ni prendre part aux inspections relatives au SIGC. Au vu des taux d'erreur et des sanctions appliquées dans le cadre du SIGC, les organismes de certification ne disposent généralement pas de cette information, ou n'en font pas usage, lorsqu'ils certifient la conformité des comptes à la réglementation communautaire. Du fait que la Commission n'exige pas des organismes payeurs une présentation claire de leurs constatations, en termes d'échantillonnages aléatoires et d'échantillonnages fondés sur le critère de risque, ni une quantification des sanctions appliquées,

⁽¹⁾ Dans les trois Communautés autonomes visitées par la Cour, sept des dix-huit bureaux régionaux et trois des 169 bureaux locaux ont été contrôlés par les organismes de certification.

un facteur essentiel à la détermination de la valeur réelle de l'erreur pour la population concernée par le SIGC n'est pas calculé. La Commission devrait insister pour que cette donnée soit communiquée et que l'organisme de certification procède à sa vérification.

50. En Suède, l'organisme de certification n'est pas habilité à effectuer des contrôles sur place au niveau du bénéficiaire final. Les procédures sont plus souples dans les autres États membres. En Autriche, par exemple, l'organisme de certification a accompagné les inspecteurs lors de 29 visites concernant le SIGC. En Espagne, dans l'une des trois Communautés autonomes visitées par la Cour, l'organisme de certification avait assisté à trois des 10 nouvelles inspections effectuées par les services techniques de l'organisme payeur. Aux Pays-Bas, l'organisme de certification n'a participé à aucune inspection. De l'avis de la Cour, les organismes de certification devraient accorder davantage d'importance à leur évaluation de l'efficacité du SIGC et obtenir des informations de première main en accompagnant les inspecteurs, tant lors des visites ordinaires que lors des visites de «vérification». Cette remarque vaut également pour les contrôles douaniers.

Certificats assortis de réserves

51. Le tableau 3 montre que le nombre de comptes assortis de réserves formulées par les organismes de certification a baissé de 40 % (passant de 21 à 13) au cours de la période 1996-1998. Cependant, le montant des dépenses comprises dans les comptes faisant l'objet de réserves en 1998 — 11 700 millions d'euros, soit 30 % du total — demeure beaucoup trop élevé. Sept organismes payeurs dont les comptes avaient fait l'objet de réserves pour 1996 et 1997 se sont vu attribuer par la suite des certificats sans réserve. Leurs certificats ayant été assortis de réserves pour 1997 et 1998, la situation de trois organismes payeurs, dont celui de la Grèce, le troisième par ordre d'importance, reste préoccupante. Seuls les certificats relatifs aux comptes du FEAGA (Espagne) ont été assortis de réserves pour trois exercices consécutifs. Les réserves s'expliquaient toutes par les limitations imposées à l'organisme de certification (qui n'a pu obtenir toutes les informations dont il avait besoin) et le non-respect des critères d'agrément — comptabilité relative aux stocks et aux débiteurs, contrôle exercé sur les organismes délégués, prestations des services techniques (SIGC), systèmes de comptabilité et de contrôle interne.

52. Un certificat assorti de réserves peut conduire à disjoindre les dépenses déclarées par l'organisme payeur de la décision financière d'avril, dans l'attente d'éclaircissements/d'enquêtes supplémentaires. Les comptes sont ensuite apurés par la Commission dans le cadre d'une deuxième décision, avec ou sans corrections.

Certains certificats assortis de réserves sont acceptés par la Commission, lorsque les réserves émises ne sont pas significatives financièrement pour l'exercice concerné.

DÉCISIONS DE CONFORMITÉ

53. Le fait de prendre une décision d'apurement financier pour un exercice FEOGA donné n'empêche pas la Commission de rejeter ultérieurement les dépenses qui, selon elle, n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires. Bien que les organismes de certification ne soient pas tenus de certifier la légalité et la régularité des dépenses déclarées par les organismes payeurs, leurs rapports comprennent souvent des considérations de cette nature. Ces rapports apportent donc de la matière aux travaux de l'unité de la DG «Agriculture» chargée des enquêtes de conformité. Cette unité dispose d'un important programme continu destiné à vérifier que les dispositions communautaires ont été dûment appliquées et que les paiements effectués en faveur des bénéficiaires finals étaient corrects. Lorsque ces vérifications indiquent que la gestion des crédits en faveur de l'agriculture n'est guère satisfaisante, la Commission a la faculté d'imposer des corrections fondées soit sur un taux forfaitaire (de 2, 5, 10 ou 25 % des dépenses en cause), soit, dans la mesure du possible, sur les montants précis des sommes erronément versées aux bénéficiaires. Toute correction de ce type proposée par la Commission, intervenant à la suite d'une investigation déclenchée par de telles observations, ou à la suite de ses propres enquêtes, doit être notifiée aux États membres, lesquels ont alors le droit de recourir à la procédure de conciliation. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure que la Commission est en mesure de prendre une décision de conformité. Le caractère rétroactif ne peut dépasser deux ans avant la date de notification des constatations formulées dans le cadre de l'audit.

54. La première décision de conformité n'a été prise qu'en février 1999 (voir tableau 1) et consistait, pour l'essentiel, en des corrections sanctionnant des insuffisances répétées. La deuxième décision portait sur des insuffisances relatives à la mise en œuvre du programme d'abattage des animaux de plus de trente mois au Royaume-Uni (*Over Thirty Months Scheme*)⁽¹⁾, tandis que la troisième concernait des retards de paiement ainsi que d'autres ajustements comptables. Le montant cumulé de ces trois décisions de conformité prises en 1999 est relativement modeste (207 millions d'euros) compte tenu du fait qu'elles couvrent les exercices FEOGA 1996 à 1998 (tableau 6). Les décisions de conformité ultérieures pouvant également porter sur les dépenses de 1996, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions concernant le montant total des corrections, ne serait-ce que pour le premier exercice (1996) examiné dans le cadre du système d'apurement modifié.

⁽¹⁾ Voir rapport spécial n° 19/98 relatif au financement communautaire de certaines mesures prises à la suite de la crise de l'ESB (JO C 383 du 9.12.1998).

Tableau 6

Corrections intervenues dans le cadre de l'apurement des comptes (1991-1998)

Montants (Mio ECU ou Mio EUR)		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses déclarées (B1-3 7 0 inclus)	a	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4
Dépenses initialement disjointes (p.m.)	(¹)						25 986,7	107,8	2 453,5
Dépenses disjointes	b	30,0	41,5	1 566,7	1 876,2	40,3	0,0	0,0	0,0
Dépenses disjointes au cours de l'exercice précédent, et apurées	c	1,2	28,6	41,2	1 565,8	1 876,6			
Dépenses apurées	d = a - b + c	31 227,1	30 467,3	32 482,5	33 282,4	37 490,7	39 062,5	40 884,3	38 857,4
Décision d'apurement principale		1 494,3	718,3	539,9	307,8	429,1			
Première décision d'apurement complémentaire		9,8	69,9	107,7		123,8			
Deuxième décision d'apurement complémentaire				107,1		39,0			
Total décisions d'apurement	(²)	1 504,1	788,2	754,7	307,8	591,9			
Corrections de la première décision financière							1,1	- 1,0	0,9
Corrections de la deuxième décision financière							9,9	- 0,1	2,6
Total des corrections des décisions financières							11,0	- 1,1	3,5
Première décision de conformité							82,5	7,1	0,0
Deuxième décision de conformité							12,7	17,4	2,6
Troisième décision de conformité							68,8	33,1	0,0
Quatrième décision de conformité							81,2	83,9	64,1
Total des corrections des décisions de conformité à ce jour	(³)						245,2	141,5	66,7
Montant total des corrections		1 504,1	788,2	754,7	307,8	591,9	256,2	140,4	70,2
Corrections pour retards de paiement et au titre du prélèvement supplémentaire sur le lait	(⁴)	10,6	5,6	20,4	21,1	14,8	25,2	25,5	6,9
		979,2	419,7	265,4	0	31,4	0	0	0
Total des corrections moins les retards de paiement et le prélèvement supplémentaire sur le lait		514,3	362,9	468,9	286,7	545,7	231,0	114,9	63,3
Pourcentage des corrections concernant les dépenses apurées		1,6	1,2	1,4	0,9	1,5	0,6	0,3	0,2

(¹) Dans le cadre de la nouvelle procédure d'apurement, les dépenses initialement disjointes à la suite de la décision financière correspondent aux dépenses des organismes payeurs dont les comptes ne peuvent être directement apurés à l'issue de l'établissement du rapport relatif à la certification ou lorsque les travaux réalisés par l'organisme de certification se sont révélés insuffisants.

Ces dépenses sont alors apurées lors d'une seconde décision financière après que des travaux supplémentaires ont été effectués sur les comptes des organismes payeurs.

(²) En 1991, la plupart des corrections concernaient le prélèvement supplémentaire sur le lait en Espagne — 452,4 millions d'écus — et en Italie — 526,8 millions d'écus —, soit un total de 979,2 millions d'écus.

(³) À compter de 1996, le montant total des corrections est provisoire, des décisions de conformité devant encore être prises.

(⁴) Montant automatiquement calculé pour les retards de paiement (Mio ECU ou Mio EUR):

- 1994: 661,3,
- 1995: 391,7,
- 1996: 271,7,
- 1997: 129,1,
- 1998: 70,4.

NB: Les montants inscrits en italique sont provisoires.

Taux de change

1991: taux de change appliqué dans le vingt-quatrième rapport financier, annexe 23 «Résultats financiers de la décision d'apurement des comptes relative à 1991».

1992 et 1993: taux de change appliqués dans les rapports spéciaux n° 1/97 et n° 2/98 de la Cour des comptes pour les corrections et les montants disjointes ainsi que pour les dépenses déclarées.

À compter de 1994: taux de change utilisés par la Commission dans ses rapports de synthèse.

PROCÉDURE DE CONCILIATION

Présentation générale

55. La procédure de conciliation débute une fois que la Commission a communiqué ses observations aux États membres. En règle générale, la lettre indique que des corrections sont envisagées, sans en préciser le montant. Les États membres sont tenus de répondre par écrit et ont ensuite la possibilité d'examiner la correction proposée au cours d'entretiens bilatéraux avec la Commission. À l'issue de ces entretiens, la Commission fait part à l'État membre du montant de la correction qu'elle entend appliquer; l'État membre dispose alors d'un délai de trente jours pour décider de saisir l'organe de conciliation. La durée de la conciliation est de quatre mois, nonobstant le droit de l'État membre de saisir la Cour de justice des Communautés européennes. Les États membres peuvent déposer un recours directement auprès de cette Cour, sans saisir l'organe de conciliation.

56. L'organe de conciliation a été instauré en 1994 ⁽¹⁾ (et en mesure de fonctionner à compter du mois de septembre 1994) en tant qu'élément de la «réforme Belle», et il fait partie intégrante de la procédure d'apurement. La position prise par l'organe de conciliation ne préjuge pas la décision finale de la Commission en matière d'apurement des comptes. L'organe de conciliation est composé de cinq membres, nommés par la Commission après saisine du comité du FEOGA.

57. La première mise en œuvre de la procédure remonte à l'apurement des comptes relatif à l'exercice 1992 et a donc précédé l'introduction de la décision séparée d'apurement financier de 1996. En fait, les 120 avis rendus jusqu'à fin 1999 concernent la période 1992-1995.

58. La Cour s'est exprimée, par le passé, sur les travaux de l'organe de conciliation dans ses rapports spéciaux concernant l'apurement des comptes 1992 et 1993 ⁽²⁾, mais sans entreprendre un audit complet du domaine. En 1999, l'unité d'apurement des comptes de la DG «Agriculture» a procédé à une évaluation en collaboration avec le secrétariat de l'organe de conciliation. Cette évaluation aurait dû être effectuée par un service plus indépendant, tel que la DG «Contrôle financier».

59. Le rapport d'évaluation décrit les travaux exécutés par l'organe de conciliation et les problèmes auxquels celui-ci doit faire face. L'organe de conciliation éprouve surtout des difficultés à rallier les services de la Commission autour d'une position commune en l'espace du délai prévu de quatre mois ⁽³⁾ et à traiter les «nouvelles» informations soumises par les États membres au moment de la conciliation et non avant. La Cour partage bon nombre des remarques formulées dans le rapport, mais en tire des conclusions

différentes; les raisons de ces divergences sont exposées dans les points ci-après, et sont fondées sur l'examen d'un échantillon de 50 avis rendus par l'organe de conciliation.

Rôle de l'organe de conciliation

60. Le groupe «Belle» préconisait la création d'un organisme mandataire sous la forme d'un organe consultatif indépendant, permettant à la Commission et aux États membres de négocier, sans avoir à engager de poursuites judiciaires. Dans les faits, un organe de conciliation a été établi dans le cadre de la décision 94/442/CE de la Commission ⁽⁴⁾, dont la tâche est «de rapprocher les positions divergentes de la Commission et de l'État membre concerné» relatives aux corrections proposées par la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

61. En décembre 1995, le président de l'organe de conciliation a présenté un rapport relatif à la première année de fonctionnement, dans lequel il apparaissait déjà que l'organe n'avait pas réussi à obtenir des règlements définitifs. Ce rapport a apporté de la matière au document de réflexion ⁽⁵⁾ de la Commission qui reconnaissait que l'objectif de la conciliation était assez utopique, mais rejetait toute idée d'arbitrage attribuant un caractère contraignant aux avis de l'organe de conciliation. Au lieu de cela, il était proposé que l'organe de conciliation se concentre sur les arguments avancés par les deux parties, en apprécie la validité et recommande d'appliquer la correction qu'il estime appropriée. Le document de réflexion comprenait une proposition de modification de la décision portant création de l'organe de conciliation visant à accorder davantage d'importance à l'article 1^{er}, point c), qui prévoit que l'organe de conciliation établit un rapport et formule des observations au cas où les différends subsistent. Cette proposition a été rejetée. Si l'organe de conciliation s'est exprimé sur des corrections qu'il jugeait excessives, il n'a jamais ouvertement affirmé que les corrections auraient dû être plus élevées, même si l'article 1^{er}, point c), ne l'en empêche pas.

Évaluation des prestations de l'organe de conciliation

62. Un certain nombre de critères figurent dans le rapport d'évaluation en vue d'estimer la valeur ajoutée et l'efficacité de l'organe de conciliation — respect du délai de quatre mois, résultats, incidence sur le nombre de cas soumis à la Cour de justice des Communautés européennes et incidence financière. La Cour a procédé à sa propre analyse de ces aspects.

Délai de quatre mois

63. En règle générale, l'organe de conciliation devrait établir un rapport dans un délai de quatre mois. Cependant, dans 25 cas sur

⁽¹⁾ Décision 94/442/CE de la Commission du 1^{er} juillet 1994 (JO L 182 du 16.7.1994, p. 45).

⁽²⁾ Rapports spéciaux de la Cour des comptes n^{os} 1/97 et 2/98 (JO C 52 du 12.2.1997 et JO C 121 du 20.4.1998).

⁽³⁾ Observation précédemment formulée par le président de l'organe de conciliation dans son rapport (décembre 1995) relatif à la première année de fonctionnement de la procédure.

⁽⁴⁾ Voir note 1 de bas de page.

⁽⁵⁾ FR/06/95/50800000. P00.

120, ce délai a été prorogé d'un mois ou deux (voire quatre dans un cas), lorsque la Commission a accédé à la demande des États membres souhaitant davantage de temps pour présenter leurs éléments probants. Mais, même à l'issue de cette prorogation, seuls 20 % des 25 cas en question ont abouti à une conclusion effective.

64. Cinq autres mois sont généralement nécessaires à la Commission pour prendre une décision de conformité officialisant les corrections examinées par l'organe de conciliation. Ce dernier étant parfois accablé de travail, il arrive que l'examen de certains cas soit repoussé et qu'ils ne puissent pas être soumis comme prévu à une décision de conformité. À titre d'exemple, 18 cas de conciliation (d'un montant de 277 millions d'euros) ont dû être retirés de la quatrième décision de conformité ⁽¹⁾ parce que l'organe de conciliation n'en avait pas encore terminé l'examen. Il est procédé à l'ajustement des comptes en moyenne deux mois à compter de la date de la décision de conformité. La plupart du temps, il s'écoule donc un an entre le moment où la correction est soumise à l'organe de conciliation et celui où elle est appliquée à l'État membre. La Cour n'a relevé aucun élément attestant que la conciliation permet à la Commission de prendre des décisions plus rapidement, comme l'affirme le rapport d'évaluation.

Résultats

65. Sur les 279 corrections proposées pour la période examinée dans le rapport d'évaluation, s'élevant à 2 436,2 millions d'euros, 125 représentant 1 636,2 millions d'euros (soit les deux tiers du montant total) ont été soumises à l'organe de conciliation. Pendant la procédure de conciliation, ce montant total a diminué de 275 millions d'euros (soit 17 %).

66. Selon le rapport d'évaluation, la conciliation a abouti dans 17 % des 120 cas, soit que l'État membre ait accepté les corrections proposées, soit que la Commission ait diminué ou retiré les corrections. Cependant, quatre corrections ont été ultérieurement portées devant la Cour de justice des Communautés européennes ⁽²⁾, et plusieurs autres ont été abandonnées parce que la Commission avait abaissé la correction proposée avant qu'une audition ait lieu dans le cadre de la conciliation. Si l'on retranche ces cas, le taux de «réussite» effectif ne serait alors plus que de 10 % du nombre de cas.

67. Dans 26 % des cas, l'organe de conciliation est d'accord avec la correction proposée par la Commission, et dans 50 % des cas, il convient qu'une correction d'un montant moindre que celui proposé s'impose, mais la Commission reste sur sa position. Bon nombre de ces cas sont également portés devant la Cour de justice des Communautés européennes.

68. Dans 10 % des cas, l'organe de conciliation ne peut parvenir à une conclusion, parce qu'il n'est pas compétent juridiquement ou qu'il ne dispose pas des informations suffisantes pour ce faire. Là encore, la plupart de ces corrections finissent devant la Cour de justice.

Motifs des contestations portant sur les corrections

69. Si l'on considère l'ensemble des cas soumis à l'organe de conciliation, 70 % (80 % en valeur) concernent quatre États membres (Grèce, Espagne, France et Italie), ce qui correspond à leur part des corrections totales appliquées (*graphique 1*). Les bénéfices obtenus en termes de réduction des corrections sont proportionnels, soit quelque 200 millions d'euros (75 % de la réduction globale).

70. Les corrections faisant l'objet d'une conciliation étaient, pour la plupart, fondées sur des taux forfaitaires — pour la période 1992-1995, 60 % en nombre et 70 % en valeur. En recourant à la procédure de conciliation en cas d'application de taux forfaitaires ⁽³⁾, les États membres sont motivés par diverses considérations:

- a) l'augmentation des corrections initialement proposées par la Commission;
- b) les faiblesses régionales: les États membres dotés d'un «système centralisé» (par opposition à ceux disposant d'un réseau régional de contrôles et d'organismes payeurs) sont particulièrement sensibles à l'application de corrections forfaitaires, les résultats relatifs à une région particulière étant ensuite extrapolés à l'ensemble du pays;
- c) les améliorations postérieures à l'audit: avant la réforme du système d'apurement des comptes, la Commission donnait aux États membres la possibilité de prouver que la situation ayant servi de base à la correction proposée s'était améliorée depuis et, pour montrer qu'elle en prenait acte, la Commission réduisait la pénalité, même s'il apparaissait clairement que les insuffisances relevées correspondaient à l'ensemble de la période sur laquelle portait la correction. En raison des critiques formulées par la Cour des comptes européenne et le Parlement européen à cet égard, cette approche a été abandonnée. L'exemple de cas plus récents montre qu'à moins que des améliorations n'aient produit les effets souhaités, les corrections sanctionnant des insuffisances sont susceptibles de se répéter d'une année à l'autre.

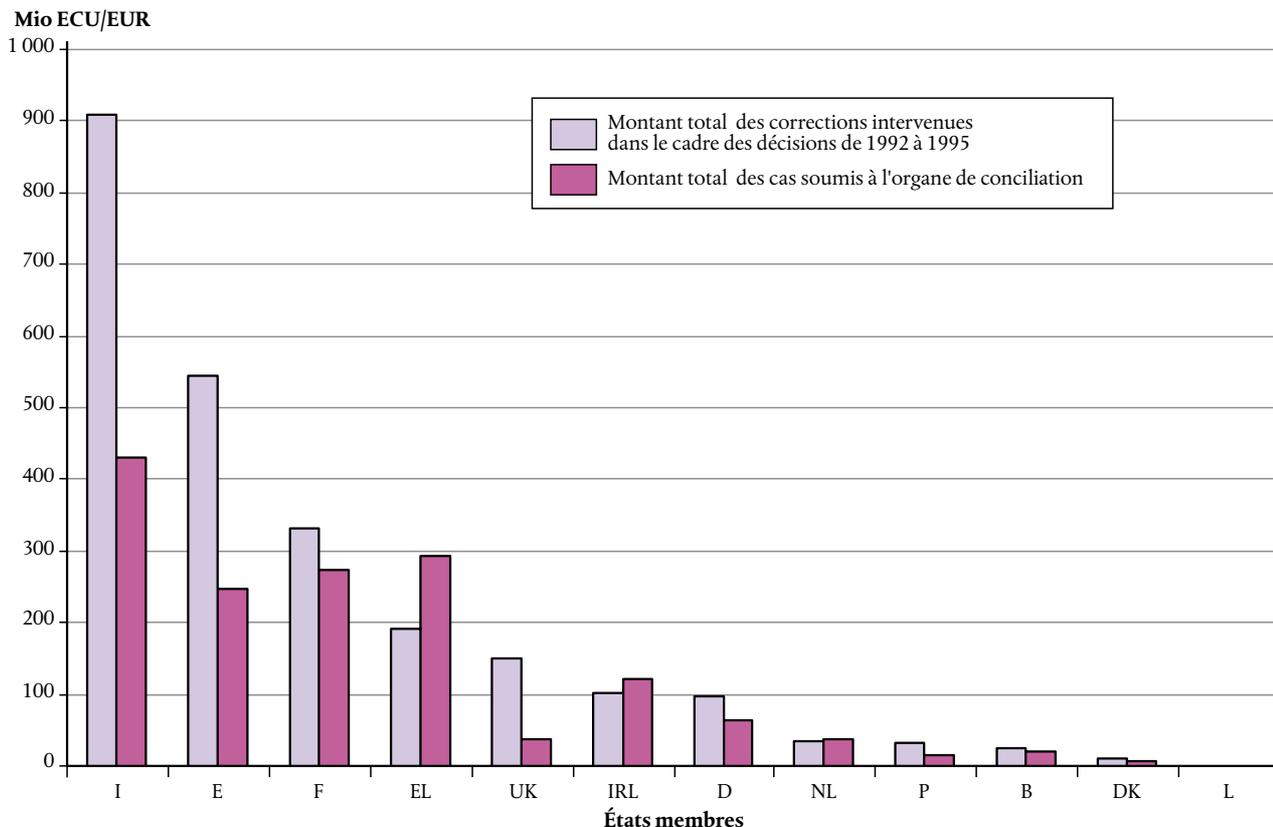
⁽¹⁾ Décision 2000/216/CE de la Commission du 1^{er} mars 2000 (JO L 67 du 15.3.2000, p. 37).

⁽²⁾ Grèce 28, 48 et 65, Italie 94.

⁽³⁾ Les taux forfaitaires s'élèvent à 2, 5, 10 et 25 %.

Graphique 1

Montant total des corrections intervenues dans les décisions et valeur des cas soumis à l'organe de conciliation, ventilés par État membre (1992-1995)



La Cour de justice des Communautés européennes

71. L'instauration de la procédure de conciliation visait, entre autres, à réduire le nombre de cas portés devant la Cour de justice des Communautés européennes; ce nombre est toutefois resté identique (cinq ou six cas par an, en moyenne). Pendant la période examinée (exercices FEOGA 1992 à 1995), 25 cas, représentant 54 corrections (d'une valeur de 979 millions d'euros, soit 60 % du total des corrections faisant l'objet d'une conciliation), ont été soumis à la Cour de justice. Au mois de novembre 1999, 10 arrêts concernant 21 corrections (d'une valeur de 283 millions d'euros) avaient été rendus — tous en faveur de la Commission ⁽¹⁾.

72. Dans le cadre de l'affaire 347/85 ⁽²⁾, il a été établi que lorsque la Commission a calculé l'incidence financière de l'infraction, «la charge de prouver que ces calculs ne sont pas exacts incombe à l'État membre». Plus généralement, l'arrêt cite également l'affaire 49/83: «lorsque la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA certaines dépenses, au motif qu'elles ont été provoquées par des infractions à la réglementation communautaire imputables à un État membre, il appartient à cet État de démontrer que

les conditions pour obtenir le financement refusé par la Commission sont réunies.»

73. La Cour de justice des Communautés européennes ne peut que décider de confirmer ou d'annuler la décision. Elle ne peut pas recommander de modifier le montant de la correction, bien que, dans un cas (C 253/97 concernant l'huile d'olive — 96/IT/044), elle ait déclaré qu'une correction plus élevée eût été justifiée.

DÉCISIONS D'APUREMENT

Les corrections en tant qu'indicateurs de performance

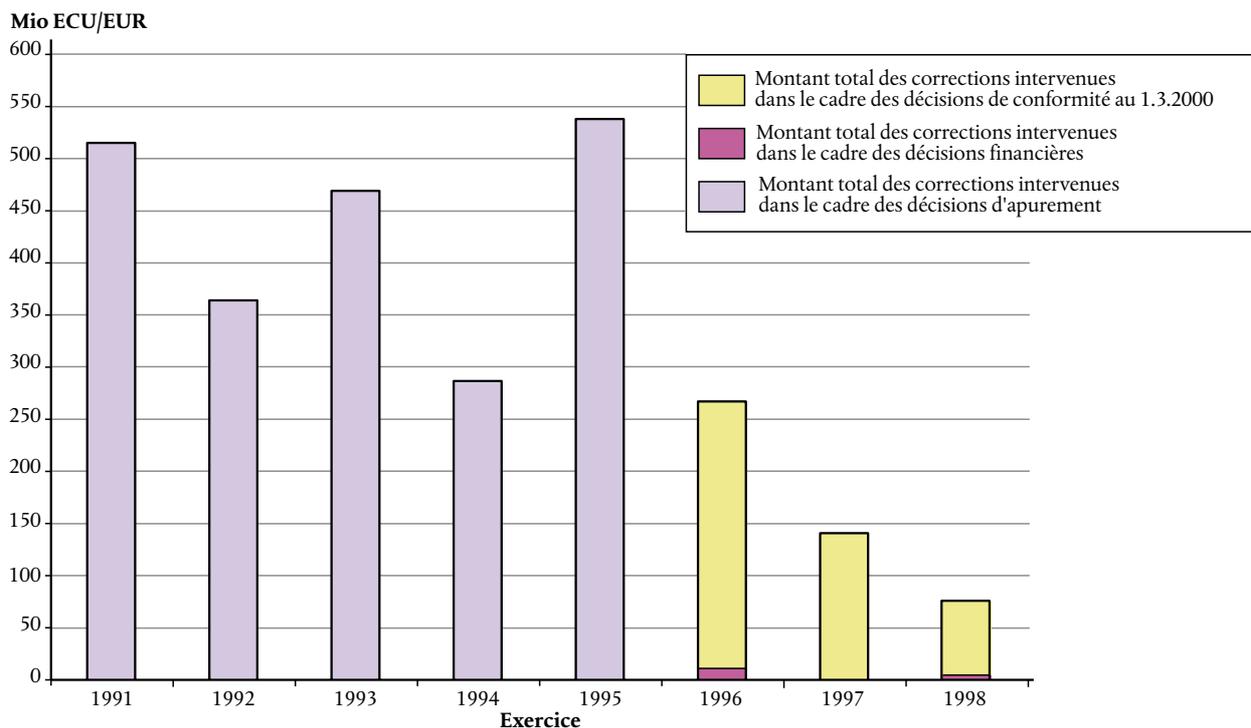
74. Jusqu'ici, les corrections opérées dans le cadre du système modifié sont nettement plus basses que dans l'ancien système (graphique 2). Le Parlement européen et le Comité d'experts indépendants sont préoccupés par le recul du montant des corrections. Ils l'interprètent comme une baisse d'efficacité de la part de l'unité d'apurement des comptes de la Commission, imputable à une diminution de l'étendue des contrôles et/ou de leur qualité. Cette idée n'est guère confortée par la réalité. En fait, tout indique plutôt le contraire: l'unité d'apurement des comptes a été considérablement renforcée ces dernières années et les rapports produits sont le plus souvent complets et incisifs.

⁽¹⁾ La Cour de justice des Communautés européennes a été saisie directement de deux autres affaires (C 245/97 et C 129/99); la première n'a pas encore été jugée et la seconde a été retirée.

⁽²⁾ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Commission des Communautés européennes. Apurements des comptes FEOGA. Recueil de jurisprudence 1988 de la Cour de justice des Communautés européennes, p. 1749.

Graphique 2

Corrections intervenues dans le cadre de l'apurement des comptes (1991-1998)



75. Les décisions d'apurement financier qui sont publiées ne sont pas facilement compréhensibles. La présentation, bien que cohérente, est également complexe. L'information essentielle, à savoir le montant des corrections, n'apparaît pas dans les décisions publiées, et ne figure que dans le document de synthèse, non publié, alors que le montant apparaît clairement dans les décisions de conformité. C'est le montant total des corrections, les corrections dues aux retards de paiement et autres corrections «automatiques» mises à part (puisqu'elles ne permettent pas d'évaluer l'efficacité de l'unité d'apurement des comptes), qui devrait servir de base à toute comparaison. Le tableau 6 présente ces montants pour les exercices 1991 à 1998. Seuls les exercices 1991 à 1995 sont clos. Il se peut que les dernières corrections concernant l'exercice 1996 ne fassent pas l'objet de décisions avant la fin de l'an 2000. Un certain nombre d'autres facteurs expliquent le recul manifeste du montant annuel des corrections.

76. Le caractère très limité des données disponibles donne à penser que les corrections effectuées dans le cadre des décisions financières représentent une infime partie des corrections totales effectuées pour un exercice donné (voir graphique 2). La Commission a affirmé, dans un document élaboré en réponse aux questions que lui avait posées le comité des experts indépendants, que les corrections d'apurement financier concernent des ajustements comptables modestes ainsi que d'autres erreurs, et que la procédure modifiée entraîne nécessairement des retards importants dans l'établissement des corrections financières définitives relatives à un exercice donné. Les dépenses sont apurées dans le cadre des décisions financières, nonobstant la prise ultérieure de décisions de conformité qui couvrent généralement deux ou trois exercices et interviennent à intervalles irréguliers lorsque la procédure de conciliation est arrivée à son terme.

77. D'une manière générale, la certification annuelle des comptes des organismes payeurs a permis de renforcer l'obligation de rendre compte. La nécessité de satisfaire aux critères d'agrément, notamment en matière de contrôle interne, a renforcé le sens des responsabilités des États membres concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté.

78. Il ne fait aucun doute que la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) a eu une incidence majeure sur la prévention des paiements irréguliers. Les contrôles physiques *ex ante* auprès des exploitations agricoles (5 % de demandes d'aides «surface» et 10 % de demandes de primes à la tête de bétail) débouchent sur un nombre important de sanctions ou de rejets décidés par l'État membre avant que le paiement ne soit effectué. Le recours à des techniques telles que la télédétection par satellite, la photographie aérienne, l'analyse de risque et l'échantillonnage aléatoire a un effet dissuasif important. La possibilité de procéder à des vérifications des demandes par recoupement augmente encore la probabilité de détecter les demandes frauduleuses.

79. La Commission a décidé de ne procéder à des corrections que si les États membres eux-mêmes ne prennent pas des mesures correctrices en temps utile pour remédier aux erreurs détectées par les organismes de certification. De plus, les corrections de conformité remontent au maximum à deux ans avant la notification.

80. Il est probable que des corrections importantes seront effectuées durant les deux prochaines années (2000/2001), à la suite

des travaux réalisés par l'OLAF sur les créances exigibles depuis longtemps (voir point 16). De plus, d'autres corrections résultant des travaux d'audit effectués par l'unité d'apurement des comptes en matière de conformité sont susceptibles de se traduire par une augmentation du montant total des corrections à court terme. À moyen terme, cependant, le montant des corrections devrait diminuer à mesure que l'efficacité et le champ d'application des SIGC augmenteront.

Montants disjoints

81. La décision de disjointer les dépenses de la déclaration d'apurement financier devant être prise le 30 avril au plus tard s'explique par deux raisons: l'organisme de certification a émis un certificat assorti d'une réserve concernant des insuffisances graves et/ou les travaux de l'organisme de certification ne sont pas satisfaisants/suffisants (la Commission a besoin de davantage d'informations sur certains points et demande l'exécution de travaux complémentaires). Cela fait, une deuxième décision d'apurement financier doit être prise. Chacun des exercices de 1996 à 1998 comprend des montants disjoints non négligeables (28 500 millions d'euros au total). L'importance des montants en jeu s'explique par le fait que toutes les dépenses déclarées par l'organisme payeur sont disjointes, même si elles ne sont qu'en partie remises en question. Le délai nécessaire à l'apurement des dépenses disjointes dans le cadre de la décision financière d'avril est passé de trois à dix mois (voir *tableau 1*).

Retards affectant les paiements en faveur des bénéficiaires

82. Le règlement (CE) n° 296/96 de la Commission ⁽¹⁾ précise les modalités de la réduction des paiements en faveur des États membres, lorsque ceux-ci ont procédé aux versements en dehors des délais fixés par la Commission (le règlement autorise une marge de tolérance de 4 %). Les ajustements auxquels il a été procédé en raison de retards de paiement figurent au *tableau 6*. Pour la période allant de 1994 à 1998, ils représentent 8 % à peine du montant total initialement déterminé par le système. Les États membres ont fait valoir de nombreuses raisons démontrant qu'ils ne devaient pas être sanctionnés pour retard de paiement et celles-ci ont été acceptées par la Commission.

83. En 1996, par exemple, 25,2 millions d'euros seulement sur les 271,7 déterminés à l'origine ont été conservés par la Commission dans sa troisième décision de conformité. Des réductions ont été décidées de manière ponctuelle, sur la base d'explications fournies par les États membres qui ont été acceptées par la Commission à l'issue de nombreuses discussions et de l'examen des documents justificatifs. Les réductions concernent des erreurs de nature comptable (53 millions d'euros pour la Grèce), un report de délai en faveur de l'Italie pour effectuer des contrôles complémentaires à la demande de la Commission (154 millions d'euros), ainsi que

l'octroi de délais supplémentaires au Royaume-Uni en raison des difficultés rencontrées lors du passage au nouveau système de paiement.

84. C'est à la Commission qu'il incombe d'apprécier les raisons des retards de paiement invoqués par les États membres. Cet aspect des travaux est cependant considéré par la Commission comme présentant peu de risques et n'est donc pas prioritaire. En dépit du fait que, depuis 1996, les montants déterminés à l'origine par le système sont sensiblement plus élevés que le montant global des corrections effectuées, cet aspect de l'apurement n'a guère été examiné.

Décharge

85. L'une des critiques majeures à l'égard de l'ancien système concernait les délais nécessaires pour apurer les comptes et donc pour donner la décharge. Le *tableau 1* montre que la réforme du nouveau système n'a pas encore eu d'incidence sur les délais nécessaires pour apurer les comptes.

86. Il est trop tôt pour évaluer l'incidence que la réforme de la procédure d'apurement pourrait éventuellement avoir sur la décharge. Celle concernant les exercices FEOGA 1993-1995 a été donnée par le Parlement en juillet 2000. L'exercice 1996 n'a pas encore été examiné par l'autorité de décharge, bien que l'apurement financier ait été achevé en juillet 1997.

CONCLUSIONS

87. Les organismes payeurs restent trop nombreux et leur nombre est susceptible de croître. La Commission devrait inciter les États membres à rationaliser la structure de leurs organismes payeurs. Certains d'entre eux sont mal définis et un trop grand nombre ne satisfait pas aux critères d'agrément (voir points 9-12). Ce dernier point est particulièrement préoccupant dès lors que les organismes payeurs en cause sont les plus importants en termes de dépenses (voir points 13-25). La délégation des tâches et l'obtention de l'assurance nécessaire que les contrôles douaniers ont été effectués de manière satisfaisante continuent de poser de graves problèmes (voir points 20-22).

88. La Cour estime que la procédure de conciliation n'est pas suffisamment efficace et que l'organe de conciliation devrait se prononcer clairement sur tous les cas qui lui sont soumis et présenter des propositions concrètes précisant le montant des corrections à appliquer.

89. Jusqu'ici, le montant total des corrections pour un exercice donné a été inférieur dans le cadre de la réforme du système au total obtenu dans l'ancien système (voir point 74). Cela est en partie dû au fait que la totalité des décisions de conformité concernant 1996 n'a pas encore été prise. D'autres facteurs sont également susceptibles d'intervenir, à savoir l'exécution de contrôles

(1) Règlement (CE) n° 296/96 de la Commission du 16 février 1996 relatif aux données à transmettre par les États membres et à la prise en compte mensuelle des dépenses financées au titre de la section «Garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et abrogeant le règlement (CEE) n° 2776/88 (JO L 39 du 17.2.1996, p. 5).

préalables aux paiements plus efficaces (SIGC) (voir point 78), la règle des vingt-quatre mois, le fait que les erreurs décelées par les organismes de certification ne sont pas utilisées comme base pour les corrections si les États membres prennent les mesures appropriées et enfin, l'incidence de l'organe de conciliation. Il serait donc prématuré de tirer une conclusion négative concernant cette baisse du montant des corrections.

90. Rien n'indique que la nouvelle procédure d'apurement ait permis de raccourcir les délais nécessaires pour apurer les dépenses globales relatives à un exercice donné en termes d'exactitude financière et de décisions de conformité. Plus de trois ans ont passé depuis le premier exercice s'inscrivant dans le cadre de la réforme du système (1996) et la décision de conformité finale n'a pas encore été prise. Les exigences en matière d'agrément et de certification (voir point 77) ont considérablement renforcé le sens

des responsabilités des États membres concernant les crédits du FEOGA, même si des progrès restent souhaitables sur ces deux plans.

91. D'une manière générale, la qualité des rapports élaborés par les organismes de certification pour les exercices 1996 à 1998 s'est améliorée. Cela s'explique en partie par les orientations, plus fréquentes et plus précises, données par la Commission, et par l'expérience acquise par les organismes de certification au fil de leurs travaux. Toutefois, d'autres améliorations et une harmonisation restent nécessaires, notamment pour ce qui concerne la mise en œuvre des techniques d'échantillonnage et l'identification, la classification et l'évaluation des erreurs (voir points 33-46). Malgré ces insuffisances, la réforme de la procédure d'apurement des comptes a été un succès.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 29 et 30 novembre 2000.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

Contexte

La réforme de la procédure d'apurement des comptes a été une opération très importante pour la Commission et les États membres. Dans de nombreux cas, elle a contraint les États membres à procéder à des changements considérables.

La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel cette réforme a permis des améliorations fondamentales sur le plan de l'obligation de rendre compte, de la transparence et des prestations, mais des améliorations complémentaires devraient encore être introduites. Il est cependant extrêmement difficile de se faire une idée de la situation à un moment précis car celle-ci évolue et s'améliore sans cesse.

Les services de la Commission continueront à veiller au respect des critères d'agrément, de leur propre initiative, mais aussi en examinant annuellement les rapports des organismes de certification, dont la qualité ne cesse de s'améliorer. Un nouveau modèle de rapport pour l'année 1999 a permis d'uniformiser et d'améliorer la notification des informations relatives, notamment, à l'échantillonnage et à l'évaluation des erreurs.

L'examen de la Cour a permis, sous de nombreux aspects, de compléter le travail auquel se livre actuellement la Commission. La Cour a concentré son attention sur le fonctionnement précis des organismes de certification, alors que la Commission s'est plutôt attachée à examiner le fonctionnement des organismes payeurs. Les observations de la Cour ont été prises en considération lors de l'examen des rapports 1999. La Commission souhaiterait remercier la Cour de son aide dans ce domaine.

Agrément

Les autorités législatives ont décidé qu'il incombait aux États membres de fixer le nombre d'organismes payeurs. Alors que la Commission accueillerait avec satisfaction une diminution du nombre de ces organismes, son influence est limitée. Elle a toutefois encouragé les États membres à réduire leur nombre, ce que certains ont déjà fait.

Les organismes de certification

La Cour indique que quatre organismes de certification n'ont pas rempli la condition d'indépendance. La Commission ne considère pas que l'utilisation par les organismes de certification des vérifications effectuées par les services de contrôle interne des organismes payeurs soit inappropriée; toutefois, la certification peut être

améliorée afin de mieux se conformer aux standards internationaux d'audit et de se doter d'un support documentaire approprié. À cet égard, la Cour a pu constater (voir point 29) que ce problème a été entre-temps résolu par la Commission.

La Commission estime qu'il est bien trop simpliste d'utiliser comme indicateur de performance le montant des dépenses déclarées par les organismes de certification dont les comptes faisaient l'objet de réserves. Il est important d'examiner séparément chaque réserve émise avant de se prononcer sur ce point.

La procédure de conciliation

Dans la procédure d'apurement des comptes, la Commission dispose de pouvoirs considérables. Premièrement, elle est chargée de procéder à l'audit et à l'évaluation de la gestion par les États membres des dépenses du FEOGA-Garantie, et, deuxièmement, c'est cette institution qui décide unilatéralement des montants pour lesquels le financement doit être refusé.

Dans un système de ce type, comme dans tout système d'audit, il est important que l'organisme faisant l'objet de l'audit ait le droit de faire valoir son point de vue et également de contester la valeur des arguments des auditeurs.

Ce droit est en partie garanti par un échange de vues et d'informations au cours de la procédure bilatérale entre l'État membre et la Commission. L'examen de la valeur des arguments avancés par la Commission est en outre garanti par l'existence de l'organe de conciliation, qui remplit aussi des fonctions de contrôle externe de la qualité du travail exécuté par les auditeurs de la Commission. Selon la Commission, la procédure de conciliation est donc un élément important et nécessaire du système d'apurement des comptes.

Le constat selon lequel l'organe de conciliation n'a guère su rapprocher les positions divergentes peut être considéré comme trop négatif. En raison de l'ampleur des montants financiers en cause, il est compréhensible que la Commission et l'État membre parviennent rarement à un accord. La Commission est légalement obligée d'écarter du financement communautaire les dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires; elle ne saurait par conséquent accepter de compromis concernant le calcul de corrections qui seraient incompatibles avec cette obligation. Par ailleurs, les autorités nationales n'accepteront aucune restriction de leur droit de saisir la Cour de Justice, qui leur offre une possibilité supplémentaire de faire annuler ou réduire une correction.

Il convient de souligner que les conclusions de l'organe de consultation sont toujours étayées par des rapports détaillés et indiquent souvent que la Commission devrait tenir compte de certains arguments ou faits ayant des répercussions sur le niveau de la correction. Cependant, l'organe de conciliation n'est pas toujours en mesure de calculer précisément le montant de la correction modifiée.

Lorsque les services de la Commission ne souscrivent pas aux conclusions de l'organe de conciliation, ils motivent leur position dans le rapport de synthèse et les États membres ont la possibilité d'aborder cette question dans le cadre du comité du FEOGA.

Décisions d'apurement

Le délai imparti pour examiner les comptes et les certificats est limité. Si des incertitudes demeurent ou si des questions restent en suspens, la Commission considère qu'il est prudent de disjoindre les comptes.

Conclusion

S'agissant de la durée totale de la procédure de conformité, la Commission reconnaît que les dernières corrections pour l'année 1996 ne seront pas effectuées plus rapidement que selon l'ancienne procédure. Cependant, dans le cadre de la nouvelle procédure, un nombre très élevé de corrections ont été imposées nettement plus tôt que par le passé (voir points 54-55).

L'année 1996 est la première année à laquelle s'appliquent les procédures réformées d'apurement des comptes; la Commission s'attend à ce que les corrections définitives pour les années ultérieures soient introduites nettement plus tôt que si l'ancien système était toujours en vigueur. Tous les effets de la réforme ne se sont pas encore fait sentir. Dans ce contexte, la Commission estime que la procédure de conciliation a contribué à cette amélioration générale.

La Commission salue les conclusions de la Cour des comptes selon lesquelles la réforme de la procédure d'apurement des comptes a permis de mieux responsabiliser les États membres et doit être considérée comme une avancée notable (voir aussi réponse au point 91).

AGRÉMENT

Nombre et nature des organismes payeurs

10. En ce qui concerne l'Italie, la Commission n'a pas encore été officiellement informée de la création éventuelle de nouveaux organismes payeurs (bien que cette possibilité demeure).

12. La responsabilité du paiement de certaines mesures d'accompagnement et de certaines mesures dans le domaine de la pêche a été transférée au Département des ressources maritimes et naturelles le 1^{er} janvier 1998. Le respect des critères d'agrément a fait l'objet d'une vérification et un rapport détaillé a été publié le 13 mars 1998; celui-ci proposait un agrément provisoire et énumérait les améliorations devant être apportées.

L'agrément provisoire a été accordé le 15 juin 1998. L'unité d'apurement des comptes s'est rendue auprès du nouvel organisme

payeur en juin 1998 afin de confirmer que l'agrément était justifié. Les 33 millions d'euros déclarés par cet organisme payeur en 1998 ont fait l'objet d'une certification complète et détaillée.

La Commission a par conséquent acquis la certitude que cette dépense avait été correctement engagée.

Le plein agrément a été accordé en décembre 1998 lorsque toutes les conditions requises eurent été remplies.

Non-respect des critères d'agrément

Débiteurs

14-16. La Commission partage les préoccupations exprimées par la Cour au sujet de la gestion et du recouvrement de la dette au FEOGA. Depuis la fixation des critères d'agrément, cette question a fait l'objet d'une attention croissante de la part de l'unité d'apurement; une enquête a même eu lieu à ce sujet en 1999.

Contrôle interne

18. À la suite des recommandations de la Commission et de l'organisme de certification, plusieurs améliorations ont été apportées au système d'audit interne et aux mécanismes d'inspection des départements et des organismes payeurs français.

Délégation

19. Dans certains États membres, des dépenses d'un faible montant, relatives aux mesures d'accompagnement, ont été payées par des organisations ne faisant pas partie des organismes payeurs. La Commission n'a autorisé cette opération que lorsque des garanties suffisantes existaient, ce qui est conforme aux déclarations faites au Conseil lors de l'adoption du règlement. Les montants en cause sont extrêmement faibles.

Le «Strukturdirektoratet» faisant désormais intégralement partie de l'organisme payeur danois, ce problème ne se pose plus.

La Commission n'a jamais considéré comme acceptable le fait qu'en Grèce, les paiements finaux aux bénéficiaires soient délégués aux coopératives. Toutefois, puisqu'à l'heure actuelle, c'est le seul moyen de garantir le versement des subventions aux agriculteurs, la Commission a été forcée de tolérer ce système.

L'organisme payeur grec met actuellement au point des systèmes faisant appel aux technologies de l'information afin de permettre le paiement directement aux bénéficiaires, mais les progrès dans ce domaine ne sont pas rapides. D'autres problèmes ayant été décelés dans le système de paiement grec, la Commission insistera sur la nécessité d'accélérer l'informatisation.

22. La Commission n'ignore pas les problèmes mis en lumière par la Cour et, comme cette dernière l'a indiqué, elle a insisté pour que les échanges d'informations entre les administrations douanières et les organismes payeurs soient régis par des protocoles conclus entre les deux parties.

La Commission vérifie régulièrement si les restitutions à l'exportation sont conformes à la législation communautaire.

LES ORGANISMES DE CERTIFICATION

Dispositions applicables

25. Il est exact que l'examen de l'échantillonnage et l'évaluation des erreurs par les organismes de certification n'a pas fait systématiquement partie du travail de l'unité d'apurement des comptes. Cette unité a en général porté une attention plus grande aux prestations des organismes payeurs. Par conséquent, la Commission a salué la décision de la Cour d'examiner cette question d'une manière approfondie. Il a été tenu compte des conclusions de la Cour et des améliorations ont été apportées pour l'exercice 1999.

26. Aux termes du règlement financier, les services chargés du contrôle financier ont le droit d'examiner, comme ils le souhaitent, tout aspect de la certification. Les visites auprès des organismes payeurs et de certification nationaux sont notamment autorisées, au besoin après concertation avec la DG «Agriculture». Ainsi que la Cour le signale, dans le cadre de la refonte du règlement, la Commission se propose de renforcer l'activité d'audit, y compris en ce qui concerne l'apurement des comptes FEOGA.

Indépendance

30. La Commission partage les réserves exprimées par la Cour au sujet du recours aux services d'audit interne pour effectuer des travaux de certification. En juillet 2000, les services de la Commission ont insisté auprès du groupe d'experts sur le fait que, si des organismes de certification souhaitent s'appuyer sur les travaux d'audit interne, les normes d'audit internationales applicables doivent être respectées. Les services de la Commission se montreront vigilants à cet égard. Il est évident que, si les services d'audit interne participent à la certification, ils doivent aussi être en mesure de s'acquitter de leurs propres missions.

Normes d'audit

32. En ce qui concerne l'Irlande, la Commission souligne que malgré les faiblesses observées, elle se félicite de la qualité générale des travaux de l'organisme de certification.

Échantillonnage

Taille de l'échantillon

40-47. La Commission a déployé des efforts considérables pour améliorer les rapports portant sur les paramètres techniques de

l'échantillonnage, en mettant notamment au point un nouveau modèle de rapport. Une attention particulière a été consacrée à cette question au cours de l'apurement 1999 et les faiblesses qui avaient été observées devraient à présent avoir été corrigées.

41. La latitude accordée aux organismes de certification dans l'accomplissement de leurs tâches est une politique délibérée de la Commission.

Du fait de la grande diversité des organismes payeurs, la Commission considère que les organismes de certification sont les mieux placés pour décider de la manière d'exécuter leur travail, en s'appuyant sur les normes d'audit internationales.

Évaluation des erreurs

44. La Commission s'est efforcée d'améliorer la notification des informations relatives à l'évaluation des erreurs, en mettant notamment au point un nouveau modèle de rapport. Une attention particulière a été consacrée à cette question au cours de l'apurement 1999 et les faiblesses qui avaient été observées devraient à présent avoir été corrigées.

44 b). La Commission considère que les déductions des subventions en Grèce pour les régimes SIGC sont irrégulières et a procédé aux corrections financières équivalentes aux déductions consenties. Les autorités grecques contestent cette décision et l'affaire est actuellement pendante devant la Cour de justice.

Pour les mesures ne relevant pas du SIGC, une nouvelle législation, applicable à compter du 1^{er} janvier 2000, a clairement prévu que toutes les aides devraient être payées intégralement au bénéficiaire. Avant cette date, aucune disposition législative communautaire n'exigeait expressément de payer l'intégralité du montant au bénéficiaire, sans déductions. Par conséquent, la Commission ne croit pas que ces déductions doivent être considérées comme des erreurs. L'organisme de certification grec a clairement indiqué toutes les déductions des paiements dans le rapport d'audit.

47. À une exception près, les organismes de certification ont signalé des niveaux totaux d'erreur inférieurs à 1 %. La Commission accepte d'examiner la proposition de la Cour de créer une base de données des niveaux d'erreurs.

Selon les normes d'audit internationales, les auditeurs ne sont pas tenus d'assurer le suivi des erreurs décelées les années précédentes. Les services de la Commission ont cependant encouragé les organismes de certification à aller au-delà des normes d'audit internationales en cette matière.

Bureaux locaux et contrôles sur place

48-50. Les services de la Commission ont encouragé les organismes de certification à réaliser leur travail sur place, en accompagnant les contrôleurs, par exemple. De nombreux organismes de certification procèdent désormais de cette manière.

Certificats assortis de réserves

51-52. Chaque réserve est examinée minutieusement par la Commission. Au besoin, celle-ci ouvre des enquêtes complémentaires et peut, notamment, se rendre auprès de l'organisme payeur et/ou de l'organisme de certification. Elle se prononce ensuite sur les mesures à prendre dans chaque cas; elle peut par exemple décider de procéder à une correction financière, de disjoindre les dépenses, de transmettre la question aux équipes «conformité» de l'unité d'apurement afin qu'elles en assurent le suivi, ou de prendre note du problème en vue d'y donner suite ultérieurement.

Dans de nombreux cas, l'organisme de certification émet des doutes au sujet d'une certaine partie des dépenses de l'organisme payeur, mais n'est pas en mesure de quantifier les erreurs éventuelles. Souvent, la meilleure solution est de régler cette question dans le cadre de la procédure de conformité, des corrections financières pouvant ensuite être proposées. Dans d'autres cas, les services de la Commission considèrent qu'ils ne peuvent accepter les comptes sans un complément d'informations; les comptes sont alors disjoints.

Le non-respect d'un ou de plusieurs critères d'agrément n'a pas nécessairement une incidence sur l'exactitude des comptes. Les comptes ne sont pas disjoints sur la base de cet élément, mais les faiblesses détectées seront contrôlées ultérieurement lors de missions s'inscrivant dans le cadre des procédures de conformité ou d'agrément.

Certains comptes assortis de réserves sont acceptés par la Commission parce qu'à l'issue de son examen, elle considère que la réserve, bien que pertinente pour le fonctionnement de l'organisme payeur dans son ensemble, n'est pas pertinente pour les dépenses d'une année donnée.

DÉCISIONS DE CONFORMITÉ

54. La Cour rend compte des trois premières décisions de conformité. Depuis, deux autres décisions ont été prises. En mars 2000, un total de 229 millions d'euros, portant sur la période 1996-1998, a fait l'objet de corrections ⁽¹⁾. En juillet 2000, un total de 351 millions d'euros, portant sur la période 1996-1999 a fait l'objet de corrections ⁽²⁾.

La Commission reconnaît que les dernières corrections pour 1996 ne se feront pas plus rapidement selon le nouveau système que selon l'ancien. Toutefois, selon l'ancien système, toutes les corrections pour 1996 auraient été apportées en 2000, les corrections pour 1997 en 2001, et ainsi de suite. La réforme a par conséquent considérablement accéléré la procédure de correction et la Communauté a ainsi pu recouvrer plusieurs centaines de millions d'euros plus rapidement que dans l'ancien système.

⁽¹⁾ Décision 2000/216/CE (JO L 67 du 15.3.2000, p. 37).

⁽²⁾ Décision 2000/449/CE (JO L 180 du 19.7.2000, p. 49).

Enfin, la Commission fait valoir que l'année 1996 est la première année à laquelle s'applique la procédure de réforme; elle ne doute pas que les procédures de correction pour les années ultérieures s'achèveront plus rapidement.

LA PROCÉDURE DE CONCILIATION

Présentation générale

58. Le rapport d'évaluation relatif à la procédure de conciliation a été établi par la DG «Agriculture».

Rôle de l'organe de conciliation

60. La Commission est légalement tenue d'écarter du financement communautaire les dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires; elle ne saurait par conséquent accepter de compromis concernant le calcul de corrections qui seraient incompatibles avec cette obligation. La proposition visant à régler les cas litigieux par un «compromis» était dès lors inacceptable.

61. La Commission attache de l'importance au rôle joué par l'organe de conciliation pour assurer le contrôle de la qualité. Néanmoins, la Commission ne peut accepter les conclusions de l'organe de conciliation que lorsqu'il apparaît que, sur la base des faits et arguments avancés, ces conclusions offrent une solution plus adaptée que la proposition initiale émanant de ses services.

Pour souligner cet aspect du rôle de l'organe de conciliation, la Commission a, dans sa décision 2000/649/CE (JO L 272 du 25.10.2000, p. 41), modifié la décision 94/442/CE afin de permettre la nomination de membres spécialisés dans les techniques modernes d'audit, et non plus uniquement de membres hautement qualifiés dans les matières relevant du FEOGA.

En ce qui concerne la possibilité pour l'organe de conciliation de proposer une augmentation des corrections, celle-ci est fondamentalement incompatible avec l'idée de conciliation.

Évaluation des prestations de l'organe de conciliation

Délai de quatre mois

64. La Cour considère que la procédure de conciliation n'a pas permis d'accélérer la procédure d'apurement. La Commission relève que les problèmes soulevés concernent essentiellement l'ancienne méthode d'apurement des comptes, selon laquelle une seule décision était prise par exercice financier. Dans le nouveau système, il est possible d'adopter plusieurs décisions d'apurement au cours d'une seule année civile.

L'accélération de la procédure d'apurement est le résultat de la réforme dans son ensemble, dont la procédure de conciliation ne peut être dissociée.

Résultats

66-68. Les pourcentages concernant l'organe de conciliation qui figurent dans le rapport d'évaluation doivent être maintenus car leur seul objectif est de donner une indication sur sa capacité à rapprocher les positions de la Commission et des États membres. En tant que tels, ils ne préjugent pas la solution finale des litiges, notamment parce que seuls les États membres ont le droit de saisir la Cour de justice et que ce droit n'est pas affecté par la procédure de conciliation.

La Cour de justice des Communautés européennes

71. La Commission espérait bien évidemment que l'introduction de la procédure de conciliation réduirait le nombre de cas portés devant la Cour de justice, mais cette diminution n'a jamais été l'un des objectifs explicites du système puisque la Commission n'a aucune prise sur cet élément. La création de l'organe de conciliation répondait en réalité au souci de renforcer les droits de défense des États membres et d'assurer une plus grande transparence des dossiers aboutissant à d'éventuelles corrections financières.

La Commission rappelle que le droit de saisir la Cour de justice est un droit reconnu par le traité aux États membres. La Commission n'est pas en mesure de peser sur les actes des États membres dans ce domaine.

DÉCISIONS D'APUREMENT

Les corrections en tant qu'indicateurs de performance

74. La Commission fait observer que l'objectif de la procédure d'apurement des comptes n'est pas de proposer des corrections financières. L'objectif principal est de vérifier si les paiements ont été effectués conformément aux règles applicables. Selon la Commission, ces règles sont mieux respectées parce qu'elles ont été améliorées et clarifiées et que les systèmes de contrôle (comme le SIGC) ont été réformés.

La Commission coopère avec les États membres afin d'améliorer constamment la mise en œuvre de la législation dans le domaine de la PAC. L'objectif est de réduire, avec le temps, le niveau des corrections et, idéalement, d'aboutir à une situation dans laquelle aucune correction ne serait requise.

75. La Commission fait sienne l'opinion de la Cour selon laquelle les décisions d'apurement financier qui sont publiées ne sont pas facilement compréhensibles. Elle examinera la possibilité de publier des décisions plus claires.

Montants disjoints

81. Aucune décision de disjoindre les comptes n'a été prise en 1999. Toutefois, la Commission continuera à disjoindre les comptes si des incertitudes importantes demeurent à l'issue de la procédure de certification. Compte tenu du délai limité imparti pour apurer les comptes, il est bien sûr prudent de disjoindre les comptes si des informations complémentaires sont requises. Le délai nécessaire pour prendre la seconde décision dépend de plusieurs facteurs: il augmentera ou diminuera en fonction des difficultés observées. Il est encore trop tôt pour pouvoir définir une tendance dans ce domaine.

Retards affectant les paiements en faveur des bénéficiaires

82-84. La Commission peut exercer les pouvoirs discrétionnaires que lui confère le règlement (CE) n° 296/96. Elle y a surtout eu recours dans les premières années au cours desquelles les aides directes ont été accordées.

L'unité d'apurement des comptes est tenue d'exécuter son travail en s'appuyant sur une analyse des risques et la Cour des comptes et le Parlement l'y ont encouragée. Il est donc inévitable que certains domaines ne soient pas examinés au cours d'une période donnée. Différentes études ont été réalisées sur cette question.

La Commission souligne que ces versements ne concernent pas des paiements inexacts ou irréguliers aux bénéficiaires finals, mais des paiements effectués par les États membres aux bénéficiaires finals après le délai réglementaire.

Ce système visant à encourager le versement des aides dans les délais prescrits a été introduit en 1996. Il a fait sentir ses effets dans tous les États membres et dans tous les régimes. Dans les premières années du régime, de nombreux États membres ont éprouvé des difficultés à accomplir le travail administratif nécessaire dans le délai fixé.

La Commission ne souhaitait pas, dans les premières années, sanctionner les États membres qui agissaient pour protéger les intérêts financiers de la Communauté. Infliger des sanctions trop sévères aurait pu encourager les États membres à payer les aides dans les délais, que tous les contrôles aient été effectués ou non, et la Commission souhaitait éviter ce risque. Elle a par conséquent exercé les pouvoirs discrétionnaires prévus par le règlement (CE) n° 296/96. Les cas dans lesquels ces pouvoirs discrétionnaires ont été exercés sont indiqués dans les documents de travail distribués aux États membres afin de montrer que tous les cas font l'objet d'un traitement équitable.

Le niveau des corrections pour les paiements tardifs est en baisse, bien que, dans le cadre de la discipline budgétaire, des échéances soient fixées pour un nombre sans cesse croissant de mesures.

CONCLUSIONS

87. La Commission relève que, selon la Cour, les organismes payeurs restent trop nombreux. Toutefois, il appartient aux États membres de décider du nombre d'organismes payeurs créés. La Commission a encouragé les États membres à rationaliser leurs structures, ce que plusieurs États membres ont déjà fait.

88. Le droit de recours devant la Cour de justice est un droit reconnu par le traité aux États membres. La Commission n'est pas en mesure de peser sur les actes des États membres en cette matière. Du point de vue des États membres, une affaire portée devant la Cour ne peut que conduire au maintien ou à la réduction de la correction financière imposée par la Commission.

Selon la Commission, la procédure de conciliation fait partie intégrante de la réforme de l'apurement des comptes et ne peut aisément être séparée de tous les autres aspects de la réforme. Elle estime que la procédure de conciliation a contribué à l'amélioration générale de la procédure d'apurement des comptes, observée par la Cour.

89. La Cour conclut qu'il serait prématuré de tirer une conclusion négative du faible niveau des corrections. La Commission prend note des conclusions de la Cour sur ce point et y souscrit.

90. La Commission reconnaît que les dernières corrections pour l'année 1996 ne se feront pas plus rapidement que selon l'ancienne procédure. Toutefois, dans le cadre de la nouvelle procédure, un nombre considérable de corrections ont pu être imposées beaucoup plus tôt que par le passé (voir points 54-55).

L'année 1996 a été la première année à laquelle la nouvelle procédure s'est appliquée; la Commission s'attend à ce que les corrections définitives pour les années ultérieures soient introduites nettement plus tôt que dans l'ancien système.

Le nouveau modèle de rapport introduit pour l'année 1999 a grandement amélioré la notification des informations sur l'échantillonnage et l'évaluation des erreurs. L'unité d'apurement des comptes continuera à travailler afin d'apporter des améliorations tant en ce qui concerne l'agrément que la certification des organismes payeurs.

91. La Commission prend note du constat de la Cour des comptes selon lequel la réforme de la procédure d'apurement des comptes a été un succès et s'en félicite.