

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 314

44^e année

8 novembre 2001

Édition de langue française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	Cour des comptes	
2001/C 314/01	Rapport spécial n° 7/2001 relatif aux restitutions à l'exportation — Destination et mise sur le marché, accompagné des réponses de la Commission	1
2001/C 314/02	Rapport spécial n° 10/2001 relatif au contrôle financier des Fonds structurels — Règlements (CE) n° 2064/97 et (CE) n° 1681/94 de la Commission accompagné des réponses de la Commission	26

FR

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL n° 7/2001

relatif aux restitutions à l'exportation — Destination et mise sur le marché, accompagné des réponses de la Commission

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

(2001/C 314/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
LISTE DES ABRÉVIATIONS		2
SYNTHÈSE	I-VIII	3
INTRODUCTION	1-3	4
AUDIT DE LA COUR	4-5	4
CONTEXTE FINANCIER	6	4
AUDITS OPÉRÉS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE D'APUREMENT DES COMPTES ...	7-8	6
QUALITÉ DES VÉRIFICATIONS OPÉRÉES SUR LES PREUVES D'ARRIVÉE À DESTINATION	9-13	6
INCIDENCE DU SYSTÈME DE PREUVE D'ARRIVÉE SUR LA LIBÉRATION DES GARANTIES	14-16	7
AGRÈMENT ET CONTRÔLE DES SOCIÉTÉS DE SURVEILLANCE	17-32	7
COORDINATION DES PROCÉDURES D'AGRÈMENT DES SOCIÉTÉS DE SURVEILLANCE POUR LES RESTITUTIONS À L'EXPORTATION ET L'AIDE ALIMENTAIRE	33-34	8
FIABILITÉ DES PREUVES D'ARRIVÉE À DESTINATION DÉLIVRÉES PAR LES AMBASSADES D'ÉTATS MEMBRES	35-38	9
TYPES DE PROBLÈMES ET/OU D'IRRÉGULARITÉS DÉTECTÉS DANS LES EXPORTATIONS À DESTINATION PARTICULIÈRE	39-80	9
Jordanie — Irrégularités visant à contourner l'embargo des Nations unies sur les livraisons à l'Iraq	40-42	9
Russie — Déclarations d'importation falsifiées	43-47	10
Égypte — Traitement de différences de quantités et de produits refoulés	48-53	11
Maroc — Justification du taux de restitution et différences de quantités	54-57	11
Liban — Différences de quantités — Manque d'uniformité du suivi par les États membres	58	12
Estonie — Accords commerciaux comportant le risque de favoriser les carrousels	59-64	12
Détournement présumé de fromage à destination du Canada	65	13
Corée du Nord — Preuve de pénétration du marché	66-70	13
Japon — Justification du taux de restitution appliqué pour le fromage non destiné à la consommation directe	71-74	14

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
Uruguay, Ukraine et Croatie — Déclarations d'importation n'attestant pas la mise en libre pratique des marchandises	75-79	14
Albanie — Preuves d'arrivée irrégulières pour des importations en provenance de Grèce ..	80	14
MOUVEMENTS DES CONTENEURS	81-83	15
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	84-91	15
ANNEXE — PRINCIPALES EXIGENCES IMPOSÉES AUX SOCIÉTÉS DE SURVEILLANCE POUR LA PRODUCTION DE PREUVES		17
Réponses de la Commission		18

LISTE DES ABRÉVIATIONS

DG AGRI	Direction générale de l'agriculture
DG RELEX	Direction générale des relations extérieures
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
HZA	Organisme payeur allemand
OFIVAL	Organisme payeur français — Produits de la viande
OLAF	Office européen de lutte antifraude
PVE	Organisme payeur néerlandais — Produits de la viande
UCLAF	Unité de coordination de la lutte antifraude
ZA	Organisme payeur autrichien

SYNTHÈSE

I. Les restitutions à l'exportation coûtent chaque année quelque 5 milliards d'euros au contribuable européen. Le régime des restitutions à l'exportation prévoit que les taux de restitution pour certains produits sont différenciés en fonction de leur destination, à condition que soit apportée une preuve satisfaisante (preuve de l'arrivée) que les produits ont été commercialisés sur le marché à la destination déclarée. Divers documents peuvent être acceptés comme preuve, depuis la déclaration d'importation douanière délivrée par le pays de destination jusqu'aux documents bancaires établissant le paiement. Des règles spéciales s'appliquent à la délivrance de documents par des sociétés de surveillance internationales.

II. En outre, la Cour estime que les produits bénéficiant de restitutions non différenciées, c'est-à-dire à taux unique pour le même produit et pour toutes les destinations, doivent être commercialisés dans un pays non membre de l'Union européenne (pays tiers). Toutefois, la preuve pour les produits bénéficiant de restitutions non différenciées n'est requise qu'en cas de doute.

III. Garantir que les preuves d'arrivée à destination sont valables est une tâche complexe et lourde, dont le résultat peut toujours rester incertain. En 1992, la Commission a produit un catalogue des preuves types pour aider les États membres dans cette tâche, mais il n'a pas été mis à jour. De grandes disparités entre les États membres ont été constatées en ce qui concerne les vérifications des preuves d'arrivée à destination (points 9 à 13).

IV. Si la Commission a bien évalué les preuves présentées à l'appui d'opérations qu'elle a sélectionnées aux fins de contrôle dans le cadre de sa procédure d'apurement des comptes, elle n'a pas audité le système de preuve d'arrivée à destination, l'enquête mentionnée au point 7 mise à part. Elle a néanmoins relevé d'importantes déficiences des contrôles opérés dans les États membres au moment de l'exportation, qui ont entraîné des corrections financières s'élevant à 188 millions d'euros (points 7 et 8).

V. Certains États membres n'ont pas respecté l'obligation de contrôler les sociétés de surveillance agréées. Lorsque ces contrôles ont été effectués, de graves insuffisances et irrégularités ont été constatées. Elles n'ont pas toujours fait l'objet d'un suivi satisfaisant. Lorsque l'agrément a été retiré dans un État membre, le retrait n'a pas été effectif pour d'autres filiales du même groupe agréées dans les autres États membres. Les agréments n'ont pas toujours été retirés lorsqu'ils auraient dû l'être (points 17 à 32).

VI. Les États membres n'ont pas donné de lignes directrices à leurs ambassades concernant les contrôles à effectuer avant la délivrance de l'attestation de déchargement. Les preuves émises par les ambassades étaient le plus souvent établies à partir de contrôles documentaires. Des contrôles physiques au moment du déchargement étaient rarement effectués (points 35 à 38).

VII. L'OLAF et la DG AGRI ont détecté ou permis de détecter un certain nombre d'irrégularités graves et de fraudes présumées en ce qui concerne certaines des plus importantes destinations de restitutions à l'exportation. Des sociétés de surveillance sont impliquées dans certaines de ces irrégularités. L'audit opéré par la Cour a permis de découvrir d'autres irrégularités présumées et de nouveaux cas où la justification du paiement de restitutions pour certaines destinations est douteuse (points 39 à 80). Les irrégularités présumées dont le présent rapport fait état en ce qui concerne les paiements représentent quelque 100 millions d'euros. La Commission devrait veiller à ce qu'une action en recouvrement soit engagée dans les cas où cela n'a pas encore été fait.

VIII. La Cour estime que, pour les produits faisant l'objet de restitutions à l'exportation, il serait préférable d'appliquer un taux de restitution unique pour chaque produit pour toutes les destinations. Elle reconnaît néanmoins que, pour diverses raisons, et notamment les accords commerciaux en vigueur, cela n'est pas possible actuellement. Compte tenu du coût qu'implique le respect du régime pour les administrations et les opérateurs, ainsi que du faible niveau d'assurance que fournit le système de preuve d'arrivée à destination, il conviendrait d'envisager:

- de n'exiger des preuves d'arrivée à destination qu'en cas de doute ou seulement pour les destinations à haut risque,
- d'intensifier les contrôles *a posteriori* effectués par les États membres sur la commercialisation des produits, notamment par la consultation des bases de données relatives aux mouvements des navires et des conteneurs ainsi que des registres tenus par les entreprises de transport routier, pour toutes les opérations sélectionnées en vue d'un contrôle (points 84 à 86).

INTRODUCTION

1. Les restitutions à l'exportation sont versées aux exportateurs de produits agricoles à destination de pays tiers. Elles visent à compenser, pour les exportateurs, la différence entre les prix sur le marché intérieur de l'Union européenne et les prix sur le marché mondial. Ce faisant, elles permettent aux exportateurs d'ouvrir ou de conserver des marchés à l'exportation de produits de l'Union européenne ⁽¹⁾. Elles contribuent également à préserver l'équilibre du marché intérieur. Le paiement de restitutions à l'exportation n'est pas justifié lorsque l'opération n'est pas une transaction commerciale normale ⁽²⁾ parce que dénuée de finalité économique réelle et montée dans le seul but d'obtenir un avantage économique financé par la Communauté ⁽³⁾.

2. S'agissant de certains produits, tels que la viande bovine et le fromage, les taux de restitution varient selon la destination (restitutions différenciées) et le bénéfice de la restitution est donc subordonné à la présentation de la preuve que les produits ont été commercialisés sur le marché de la destination déclarée (preuve de l'arrivée à destination) ⁽⁴⁾. Pour d'autres groupes de produits, un taux de restitution unique s'applique à toutes les destinations pour chaque produit (restitutions non différenciées). Sauf en cas de doute, les exportateurs ne sont pas tenus de présenter des preuves d'arrivée à destination pour les opérations non différenciées. Selon la Cour, il faut cependant que les produits bénéficiant de restitutions non différenciées soient importés dans un pays tiers dans les douze mois suivant la date d'exportation ⁽⁵⁾.

3. Des organismes agréés dans les États membres sont chargés d'effectuer les paiements aux exportateurs. Le contrôle de la légalité et de la régularité des demandes de restitutions à l'exportation relève en premier lieu de la responsabilité des autorités des États membres.

⁽¹⁾ Observations communiquées par la Commission concernant les affaires de la Cour de justice des Communautés européennes C-125/75 et C-89/93.

⁽²⁾ À l'exception de l'aide alimentaire.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission, considérant 24, (JO L 102 du 17.4.1999).

⁽⁴⁾ Article 16 du règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission (JO L 102 du 17.4.1999).

⁽⁵⁾ Article 20, paragraphe 1, point c) i), du règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission (JO L 102 du 17.4.1999).

AUDIT DE LA COUR

4. Le présent rapport traite de la commercialisation de produits sur le marché de pays tiers. Il examine la façon dont la Commission gère cette obligation, y compris le bien-fondé des restitutions différenciées, les problèmes engendrés par ce système et les contrôles *a priori* réalisés par les États membres sur la validité des preuves d'arrivée à destination ⁽⁶⁾.

5. Les observations présentées dans ce rapport sont fondées sur une évaluation des systèmes d'acceptation des preuves d'arrivée à destination mis en place dans les États membres, l'évaluation de preuves d'arrivée à destination, la consultation de bases de données relatives aux mouvements des navires et des conteneurs ainsi que d'informations sur les importations détenues par des pays tiers et, enfin, l'examen d'informations de l'OLAF concernant des irrégularités au niveau de la destination des restitutions à l'exportation. La période de référence pour les opérations examinées était l'exercice FEOGA 1998. Certains des cas relevés dans le présent rapport concernent néanmoins d'autres exercices du FEOGA.

CONTEXTE FINANCIER

6. Au cours de l'exercice FEOGA 1998, les restitutions ont représenté quelque 4 800 millions d'euros (soit 12,4 % du budget du FEOGA). Le *tableau 1* montre la répartition des paiements par mesure, le *tableau 2* par État membre exportateur, et le *tableau 3* par principale destination. Des paiements à hauteur de 900 millions d'euros environ étaient différenciés en fonction de la destination. Le *tableau 4* présente les principales destinations de ces paiements.

⁽⁶⁾ Il s'agit de vérifications effectuées par les organismes payeurs concernant les preuves d'arrivée présentées par les exportateurs avant la libération de la garantie. Elles portent également sur le système d'agrément des sociétés de surveillance les habilitant à délivrer des attestations de déchargement et de mise à la consommation.

Tableau 1

Paiements effectués au titre des restitutions à l'exportation pour l'exercice FEOGA 1998, ventilés par mesure

(Mio EUR)

Numéro de ligne budgétaire	Identification de la mesure	Exécution 1998	Pourcentage du total	Pourcentage cumulé
2 0 0 0-2 0 0 3	Restitutions pour le lait et les produits laitiers	1 427	30	30
1 1 0	Restitutions pour le sucre et les isoglucoses	1 265	26	56
2 1 0	Restitutions pour la viande bovine	774	16	72
3 0 1 0-3 0 1 9	Restitutions pour certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles	544	11	83
1 0 0 0-1 0 0 3	Restitutions pour les céréales	429	9	92
2 3 1 0-2 3 1 1	Restitutions pour les œufs et les volailles	91	2	94
2 3 0 0	Restitutions pour la viande porcine	74	2	95
1 5 0 0-1 5 1 0	Restitutions pour les fruits et les légumes	58	1	97
1 8 5 0	Restitutions pour le riz	50	1	98
1 6 0	Restitutions pour les produits du secteur vitivinicole	41	1	99
3 1 1 0-3 1 1 9	Restitutions pour actions d'aides alimentaires	35	1	99
1 2 0	Restitutions pour l'huile d'olive	25	1	100
3 0 0	Restitutions pour les céréales exportées sous forme de certaines boissons spiritueuses	12	0	100
	Total	4 826		

NB: Les montants sont arrondis.

Source: Résultats de l'exécution du budget 1998.

Tableau 2

Paiements effectués au titre des restitutions à l'exportation pour l'exercice FEOGA 1998, ventilés par État membre exportateur

(Mio EUR)

État membre	Restitutions	Pourcentage du total	Pourcentage cumulé
France	1 355	28	28
Allemagne	652	13	41
Pays-Bas	630	13	54
Belgique	411	8	62
Italie	367	7	70
Irlande	343	7	77
Danemark	339	7	84
Royaume-Uni	318	6	90
Espagne	179	4	94
Finlande	115	2	96
Autriche	62	1	97
Suède	58	1	99
Grèce	45	1	99
Portugal	27	1	100
Luxembourg	0	0	100
Total ⁽¹⁾	4 902	100	100

(¹) Données brutes avant rapprochement avec le tableau 104 (FEOGA, section «Garantie» — État des dépenses et prévisions) communiqué par les différents États membres à la Commission.

NB: Les montants sont arrondis.

Source: Données relatives aux restitutions à l'exportation fournies par les États membres pour l'exercice FEOGA 1998.

Tableau 3

Total des paiements effectués au titre des restitutions à l'exportation pour l'exercice FEOGA 1998, ventilé par principale destination

(Mio EUR)

Destination	Restitutions	Pourcentage du total	Pourcentage cumulé
Russie	591	12,1	12,1
Algérie	344	7,0	19,1
Arabie saoudite	270	5,5	24,6
Égypte	237	4,8	29,5
Syrie	148	3,0	32,5
Iran	144	2,9	35,4
États-Unis d'Amérique	134	2,7	38,2
Liban	130	2,6	40,8
Israël	118	2,4	43,2
Émirats arabes unis	100	2,0	45,2
Japon	97	2,0	47,2
Irak	84	1,7	48,9
Norvège	74	1,5	50,4
Suisse	72	1,5	51,9
Libye	59	1,2	53,1
Maroc	58	1,2	54,3
Mexique	55	1,1	55,4
Autres	2 188	44,6	100,0

Source: Données des États membres — Restitutions à l'exportation pour l'exercice FEOGA 1998.

Tableau 4

Paiements effectués au titre des restitutions à l'exportation différenciées pour l'exercice FEOGA 1998, ventilés par destination

Destination	(Mio EUR)		
	Paiements	Pourcentage du total	Pourcentage cumulé
Russie	299	32	32
Égypte	138	15	47
Liban	70	8	55
Iran	63	7	61
Arabie saoudite	62	7	68
États-Unis d'Amérique	35	4	72
Japon	26	3	75
Algérie	23	2	77
Maroc	15	2	79
Afrique du Sud	11	1	80
Émirats arabes unis	10	1	81
Tunisie	10	1	82
Israël	9	1	83
Croatie	8	1	84
Angola	8	1	85
Autres	142	15	100
Total ⁽¹⁾	929	100	100

⁽¹⁾ Données brutes avant rapprochement avec le tableau 104 (FEOGA, section «Garantie» — État des dépenses et prévisions) communiqué par les différents États membres à la Commission.

Source: Données relatives aux restitutions à l'exportation fournies par les États membres pour l'exercice FEOGA 1998.

AUDITS OPÉRÉS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE D'APUREMENT DES COMPTES

7. Dans le cadre de ses audits de la régularité des versements de restitutions à l'exportation, la Commission a toujours évalué les preuves d'arrivée à destination présentées à l'appui d'opérations sélectionnées. Après avoir constaté que l'Allemagne était la principale utilisatrice des attestations de sociétés de surveillance, elle a également lancé une enquête portant spécifiquement sur les attestations de déchargement présentées par des sociétés de surveillance dans cet État membre (points 29 et 30). Toutefois, avant l'audit de la Cour, elle n'avait pas spécialement contrôlé le système de preuves de la commercialisation des produits sur les marchés de pays tiers conformément à la destination déclarée.

8. Les audits des systèmes réalisés par la Commission dans le cadre de l'apurement des comptes ont principalement porté sur la qualité et l'incidence des contrôles physiques de produits exportés. Ces audits ont mis en relief des insuffisances notables concernant le contrôle physique de la description et de la quantité de produits exportés bénéficiant de restitutions. En conséquence, des corrections financières importantes ont été imposées, la dernière ayant été fixée à 5 % des dépenses de restitutions à l'exportation pour la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, pour un montant total de 188 millions d'euros.

QUALITÉ DES VÉRIFICATIONS OPÉRÉES SUR LES PREUVES D'ARRIVÉE À DESTINATION

9. Outre les différentes exigences administratives liées aux caractéristiques spécifiques des différents secteurs de produits, l'obligation de présenter des preuves de l'arrivée à destination engendre une charge administrative disproportionnée par rapport aux montants en cause. C'est ainsi que des restitutions d'un montant de

1 million d'euros ont été versées pour une exportation non différenciée de sucre en vrac sur la base d'un simple visa de la douane attestant que le produit avait quitté le territoire douanier de la Communauté, tandis que des documents de transport et des preuves d'arrivée à destination ont été requis de surcroît pour l'exportation d'un conteneur de viande bovine bénéficiant de restitutions d'un montant de quelque 15 000 euros.

10. De nombreux types de documents peuvent être acceptés comme preuve de l'arrivée à destination ⁽¹⁾. Les documents qui sont acceptés le plus favorablement sont les déclarations douanières d'importation ou les attestations d'importation délivrées par des sociétés de surveillance agréées (preuve primaire). Si ces documents ne peuvent être obtenus, d'autres documents — parmi lesquels certains ne sont pas officiels ⁽²⁾ — allant de l'attestation de déchargement au document bancaire certifiant le paiement relatif au produit en cause, peuvent être acceptés (preuve secondaire).

11. La DG AGRI a diffusé en octobre 1992 les résultats d'une étude portant sur les documents utilisés comme preuve d'arrivée par 58 pays tiers. En raison des changements constants des documents d'importation dans les pays tiers et de l'utilisation croissante des procédures informatisées de dédouanement, cette documentation est devenue rapidement obsolète. À l'heure actuelle, chaque organisme payeur est seul compétent pour juger de la validité des preuves d'arrivée à destination qu'il reçoit. À part l'initiative de l'OLAF dans le cas de la Russie (points 43 à 47), il n'existe aucune harmonisation et aucune procédure de coordination opérationnelle en matière d'appréciation de la validité et de la régularité des preuves d'arrivée primaires et secondaires. Ainsi, pour une même destination, le même type de preuve d'arrivée peut être accepté par un État membre et refusé par un autre selon les exigences de chaque État membre.

12. Le système de gestion et de contrôle des preuves d'arrivée diffère selon les États membres et selon les organismes payeurs. Certains organismes payeurs, comme le HZA-Hamburg Jonas en Allemagne, le ZA Salzburg en Autriche, l'OFIVAL en France et le PVE aux Pays-Bas, disposent d'un véritable service chargé de collecter, d'analyser, de valider et d'archiver les différentes preuves d'arrivée à destination accompagnant les demandes de paiement de restitutions. Ces organismes payeurs ont également élaboré un système de suivi permettant une étude comparative sur les cachets, les signatures ou l'existence des bureaux de douanes des pays de destination. Pourtant, les organismes payeurs en France et aux Pays-Bas n'échangent pas leurs informations concernant les preuves d'arrivée. En Belgique, en Grèce, en Espagne et en Finlande, les organismes payeurs ne disposent pas de système efficace permettant d'assurer l'identification et le suivi des preuves d'arrivée à destination.

13. Compte tenu du manque de coordination, des doubles emplois en matière de vérification des preuves et de l'absence d'harmonisation au niveau de leur acceptation, la Commission devrait être chargée de coordonner les contrôles avec les pays tiers et de conserver et de mettre à jour l'ensemble des preuves types d'arrivée que les organismes payeurs des États membres peuvent accepter.

⁽¹⁾ Article 16 du règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission (JO L 102 du 17.4.1999).

⁽²⁾ Un document officiel est, par exemple, un document dont les données sont enregistrées dans un système comptable et qui atteste la régularisation d'une dette ou d'une créance.

INCIDENCE DU SYSTÈME DE PREUVE D'ARRIVÉE SUR LA LIBÉRATION DES GARANTIES

14. Les restitutions sont payables à l'avance à condition qu'une garantie soit constituée. La garantie est libérée lorsque tous les documents requis, notamment les preuves d'arrivée à destination, ont été présentés et acceptés.

15. Le nombre de cas de garantie non libérée et les montants correspondants pour les différents États membres sont présentés au *tableau 5*. La plupart des cas non résolus datent de la période 1995-1998, mais certains remontent à 1990.

Tableau 5

Garanties non libérées — Avances et marchandises préfinancées

(Mio EUR)

État membre	Nombre de cas	Montant	Date
France/OFIVAL	2 103	123,0	10.6.1999
Italie	298	30,4	31.12.1998
Danemark	6 317	26,0	30.6.1998
Allemagne	1 697	17,8	16.11.1998
Espagne	146	9,4	16.12.1998
Autriche	31	0,8	21.12.1999

Source: Registres des organismes payeurs.

16. Les retards affectant la libération des garanties ont été diversement justifiés: cas anciens en attente d'un jugement des tribunaux nationaux (tous les États membres mentionnés au *tableau 5*), défaut de fiabilité des documents douaniers russes (Danemark et Allemagne), mise en place de nouveaux systèmes informatisés associée à une forte rotation du personnel (Danemark), séparation des tâches administratives (Espagne), ou manque de personnel (Italie). Le système est encore rendu plus complexe en France, où la gestion des garanties est scindée entre douanes et organismes payeurs. Cependant, le nombre de garanties non libérées est également imputable à la complexité du système de preuve d'arrivée.

AGRÈMENT ET CONTRÔLE DES SOCIÉTÉS DE SURVEILLANCE

17. Les sociétés de surveillance doivent être agréées par les autorités de l'État membre pour pouvoir délivrer des attestations d'arrivée à destination. Elles le sont pour trois ans. Les modalités d'agrément de ces sociétés ont été exposées dans un document de travail de la DG AGRI en 1994 ⁽¹⁾. Ce document de travail définit

également les procédures de contrôle et de vérification que ces sociétés doivent appliquer pour délivrer les attestations et il précise les responsabilités des États membres concernant le contrôle des travaux réalisés par les sociétés en question. L'annexe présente une synthèse des principales exigences. Depuis 1999, des dispositions relatives à l'agrément des sociétés de surveillance ont été incorporées dans le règlement de base des restitutions à l'exportation. La seule sanction prévue pour les sociétés qui ne respectent pas les conditions d'agrément ou délivrent des attestations irrégulières est le retrait de l'agrément. Lorsque l'agrément est retiré, cette mesure devrait s'appliquer dans tous les États membres. Il y a actuellement 28 sociétés de surveillance agréées par les États membres, mais 15 d'entre elles appartiennent à quatre groupes de sociétés seulement.

18. La délivrance des preuves d'arrivée, qui est facturée environ 250 euros par document, peut ne constituer qu'une petite partie des prestations fournies par les sociétés de surveillance à leurs clients. Il y a donc risque de confusion d'intérêts. Dans un cas, une société de surveillance a accédé à la demande de son client de ne certifier que le connaissance (Royaume-Uni). Dans un autre cas, une société agréée aux Pays-Bas a cessé de délivrer des preuves dans le souci de conserver sa réputation intacte.

19. La Belgique, la Grèce, l'Espagne, la France, la Finlande et le Royaume-Uni ont agréé des sociétés de surveillance sans effectuer un audit préalable pour vérifier que les conditions d'agrément définies dans les lignes directrices ont été respectées. La Grèce, la France et le Royaume-Uni ont corrigé cette déficience lors du renouvellement des agréments.

20. Seule l'Allemagne avait vérifié sur place dans deux pays tiers les méthodes de délivrance des preuves employées par des sociétés de surveillance.

21. La Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et la Finlande n'ont pas vérifié la régularité des demandes de restitution étayées par des attestations délivrées par des sociétés de surveillance en les rapprochant de la documentation de base détenue par ces sociétés.

22. La Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande et le Royaume-Uni ne pouvaient pas facilement identifier les demandes étayées par des attestations de sociétés de surveillance et n'étaient donc pas en mesure d'en sélectionner aux fins d'audits à partir de la population des paiements de restitutions. Au lieu de cela, les attestations étaient sélectionnées pour vérification à partir des propres registres des sociétés de surveillance, sans garantie quant au caractère complet de ces registres.

⁽¹⁾ VI/2705/93 Rev 7 du 26 octobre 1994.

23. Aucun État membre n'a demandé à un autre de contrôler les attestations qu'il avait acceptées et qui avaient été délivrées par une société de surveillance agréée dans un autre État membre ⁽¹⁾.

24. Des soupçons d'irrégularités apparus dans le cadre d'audits de sociétés de surveillance opérés par des États membres n'ont pas fait l'objet d'un suivi dans la perspective d'un recouvrement (Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni).

25. Les agréments ont été retirés à des sociétés par le Royaume-Uni pour insuffisance des registres, par l'Italie pour complicité présumée dans un cas d'irrégularité et par l'Allemagne (point 29) et la Grèce pour délivrance d'attestations irrégulières.

26. Lorsque l'agrément a été retiré par un État membre, les agréments des sociétés faisant partie du même groupe n'ont pas été retirés par les autres États membres, alors que toutes les filiales du groupe utilisent les mêmes méthodes, le même personnel et les mêmes informations dans les pays tiers. Tout manquement à l'obligation de réaliser les contrôles prévus au lieu de destination devrait logiquement être commun à l'ensemble des sociétés agréées du groupe. C'est pourquoi la Commission devrait être directement responsable de l'agrément des sociétés de surveillance, de façon à leur réserver un traitement identique.

27. Bien qu'ayant constaté qu'une société de surveillance avait délivré des attestations sans que les vérifications indispensables aient été effectuées au moment du déchargement et du dédouanement des produits dans des pays tiers, les autorités néerlandaises n'ont pas retiré l'agrément de la société en cause ni pris des mesures de recouvrement.

28. Une société agréée a été impliquée dans la délivrance de preuves d'arrivée irrégulières en Jordanie (points 40 à 42).

29. À l'initiative de l'unité «Apurement des comptes» de la Commission, l'Allemagne a vérifié toutes les preuves d'arrivée relatives à l'exportation de bétail et de viande bovine délivrées par des sociétés de surveillance. Ces vérifications ont permis de déceler des preuves d'arrivée irrégulières correspondant à des demandes de restitution d'un montant total de 72,1 millions d'euros (17 % des restitutions versées entre 1994 et 1996), ainsi que des preuves douteuses pour 175,5 millions d'euros supplémentaires (40 %) ⁽²⁾. Des ordres de recouvrement, qui font tous l'objet d'un appel, ont été émis pour 60,4 millions d'euros couvrant les preuves d'arrivée irrégulières et les documents de transport insuffisants. Sur la base du rapport allemand et de plusieurs discussions bilatérales, la Commission a imposé une correction financière de 25 %, soit quelque 20,8 millions d'euros ⁽³⁾, en raison des graves déficiences des dispositifs constatées.

30. Au moment de l'audit, aucune enquête de suivi des attestations délivrées par les sociétés de surveillance ayant été contrôlées par l'Allemagne n'avait été effectuée dans d'autres États membres. Des sociétés appartenant au même groupe étaient également agréées dans huit autres États membres. De plus, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande avaient accepté des preuves délivrées par des sociétés de surveillance en Allemagne. Seule l'Autriche a quantifié les restitutions correspondantes, dont le montant s'élève à 3,7 millions d'euros. La Commission devrait faire mener des enquêtes pour toutes les attestations délivrées par les sociétés de surveillance en cause et acceptées dans d'autres États membres.

31. Depuis 1996, les enquêtes de l'OLAF ont permis de mettre à jour des irrégularités correspondant à un montant total de 10,6 millions d'euros et portant sur des preuves d'arrivée à destination émises par des sociétés de surveillance agréées en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. Ces irrégularités concernent essentiellement des exportations de viande bovine et de volaille à destination de la Jordanie, et de vin à destination de l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

32. Compte tenu des irrégularités constatées, de la non-exécution des vérifications indispensables et du défaut de suivi mentionné aux points 17 à 31, on ne peut guère accorder de crédit aux preuves d'arrivée à destination présentées par les sociétés de surveillance.

COORDINATION DES PROCÉDURES D'AGRÈMENT DES SOCIÉTÉS DE SURVEILLANCE POUR LES RESTITUTIONS À L'EXPORTATION ET L'AIDE ALIMENTAIRE

33. La Commission (DG RELEX) a créé depuis 1993 une procédure d'agrément spécifique pour les sociétés de contrôle et de surveillance candidates au *monitoring* pour les programmes d'aide alimentaire. Les exportations de produits agricoles effectuées dans le cadre de ces programmes permettent également aux opérateurs de bénéficier d'une restitution à l'exportation.

34. De 1993 à 2000, les différents appels d'offres ouverts par la Commission pour la sélection des sociétés de *monitoring* n'ont pas imposé aux sociétés de surveillance l'obligation d'obtenir au préalable l'agrément prévu par la réglementation communautaire en matière de restitutions à l'exportation. Le manque de coordination entre les différents services de la Commission (DG AGRI et DG RELEX) et d'harmonisation des procédures d'agrément en matière de sociétés de contrôle et de surveillance a permis à des sociétés non agréées d'émettre des preuves d'arrivée à destination qui ont été utilisées par la suite pour bénéficier des restitutions à l'exportation.

⁽¹⁾ Suite aux observations de la Cour, l'Autriche a procédé à des vérifications par recoupement pour un échantillon aléatoire de ces preuves.

⁽²⁾ Point 9 du rapport de synthèse concernant l'apurement des comptes du FEOGA, section «Garantie» du 16 octobre 2000.

⁽³⁾ Décision 2001/137/CE de la Commission (JO L 50 du 21.2.2001).

FIABILITÉ DES PREUVES D'ARRIVÉE À DESTINATION DÉLIVRÉES PAR LES AMBASSADES D'ÉTATS MEMBRES

35. Les ambassades des États membres sont habilitées à certifier qu'une preuve primaire est une copie conforme de l'original. Elles peuvent également délivrer des preuves secondaires sous forme d'attestations de déchargement ⁽¹⁾. Ces preuves doivent attester que le produit a quitté le lieu de déchargement ou au moins qu'il n'a pas fait l'objet d'un chargement consécutif en vue d'une réexportation. Des conditions réglementaires analogues à celles prévues pour l'agrément des sociétés de surveillance et pour la délivrance des attestations de déchargement ne s'appliquent pas aux ambassades. On considère toutefois implicitement que, pour délivrer une attestation de déchargement, l'ambassade doit soit accomplir les mêmes vérifications que celles demandées aux sociétés de surveillance, à savoir le contrôle physique au moment du déchargement ⁽²⁾, soit, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés où les contrôles physiques n'ont pu être réalisés, des contrôles *a posteriori* des documents, attestant, par exemple, l'enregistrement des opérations de déchargement et de dédouanement. Elles devraient également établir un dossier pour chaque attestation délivrée. À la suite des observations de la Cour, la Commission a indiqué aux États membres que leurs ambassades devraient effectuer les mêmes vérifications que les sociétés de surveillance ⁽³⁾.

36. Le Danemark ⁽⁴⁾, la France ⁽⁵⁾ et l'Irlande ⁽⁶⁾ (points 48 à 53), qui sont les principaux États membres utilisant leurs ambassades pour délivrer des preuves secondaires, ainsi que l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne, qui ont également accepté, dans une moindre mesure, ce type de preuves, n'ont pas donné de lignes directrices sur les contrôles à effectuer avant de délivrer de telles preuves. Dans la pratique, ces preuves ont été le plus souvent délivrées à la suite de contrôles documentaires *a posteriori* qui, par analogie avec les conditions applicables aux sociétés de surveillance, ne devraient être réalisés que dans des cas exceptionnels dûment justifiés. Des exemples ont également été relevés de non-tenu de dossiers et de délivrance d'attestation sur la base de documents produits par l'exportateur [Danemark ⁽⁷⁾].

⁽¹⁾ Article 16, paragraphe 1, point a), et paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission (JO L 102 du 17.4.1999).

⁽²⁾ En réponse aux observations de la Cour, le Danemark a objecté qu'il ne voyait pas la nécessité pour les agents des ambassades de procéder à des contrôles physiques au moment du déchargement.

⁽³⁾ Réunion du comité des mécanismes des échanges du 12 septembre 2000.

⁽⁴⁾ Suite aux observations de la Cour, le ministère des affaires étrangères danois a fait savoir qu'il veillerait à actualiser son «Quality Handbook for the Promotion of Exports» (manuel pour la promotion des exportations) et à ce que les ambassades se conforment scrupuleusement aux orientations relatives aux preuves d'arrivée.

⁽⁵⁾ Suite aux observations de la Cour, les autorités françaises ont annoncé qu'à compter du mois de février 2000, les preuves délivrées par les ambassades ne seront acceptées qu'en dernier ressort.

⁽⁶⁾ Il existe une note à l'intention des opérateurs indiquant les différents documents à présenter à l'ambassade d'Irlande en Égypte pour obtenir les attestations requises. Ces attestations sont censées constituer un endossement de preuves primaires, mais dans la pratique, elles sont utilisées comme des preuves secondaires, puisque les poids nets pris en compte sont ceux qui figurent sur les attestations des ambassades et non sur les documents d'importation égyptiens.

⁽⁷⁾ Dans ces cas, les marchandises ont fait l'objet d'un rechargement non autorisé au Danemark sans contrôle douanier, alors qu'elles avaient été expédiées d'Espagne à destination de la Russie dans des conteneurs scellés. En outre, l'une des déclarations d'importation fait apparaître des informations contradictoires. Suite aux observations de

37. La source précise des preuves d'arrivée à destination n'étant pas enregistrée dans les bases de données des organismes payeurs, il n'était pas possible d'établir la valeur totale des restitutions en cause. En France, en 1997 et 1998, 1 584 demandes de restitutions ont été étayées par des attestations de déchargement délivrées par une ambassade. Le Danemark n'était pas à même de déterminer la valeur des demandes en cause, parce qu'elles ne pouvaient être identifiées par ordinateur. En Irlande, la majorité des demandes de restitution à l'exportation relatives à de la viande bovine destinée à l'Égypte était étayée par des attestations délivrées par une ambassade. Pour l'exercice FEOGA 1999, le montant correspondant se serait élevé à quelque 120 millions d'euros.

38. L'absence de lignes directrices sur les vérifications à opérer et l'absence de contrôles physiques constituent de graves déficiences des procédures de délivrance de preuves secondaires de l'arrivée à destination par les ambassades. La validité des preuves ainsi délivrées jusqu'ici doit donc être considérée comme discutable.

TYPES DE PROBLÈMES ET/OU D'IRRÉGULARITÉS DÉTECTÉS DANS LES EXPORTATIONS À DESTINATION PARTICULIÈRE

39. Les points suivants illustrent le manque de fiabilité du système de preuves d'arrivée à destination et remettent en cause le bien-fondé des restitutions ou des restitutions différenciées liées à une destination particulière.

Jordanie — Irrégularités visant à contourner l'embargo des Nations unies sur les livraisons à l'Iraq

40. Ayant décelé une hausse sensible des exportations de viande bovine et de volaille à destination de la Jordanie après 1991, l'UCLAF a mené une enquête en Jordanie en 1998, avec des agents allemands et néerlandais, dont les résultats ont confirmé l'existence d'irrégularités visant à contourner l'embargo des Nations unies sur les échanges avec l'Iraq. Les exportations à destination de l'Iraq ne pouvaient bénéficier de restitutions que si l'exportateur avait obtenu l'autorisation préalable des Nations unies de procéder à ces exportations. Certains éléments permettaient de penser que de grandes quantités de viande et de volaille déclarées auprès des douanes jordaniennes n'étaient pas destinées à la consommation intérieure du pays (41 244 tonnes bénéficiant de restitutions d'un montant de quelque 80 millions d'euros). Dans la plupart des opérations examinées, la destination finale était l'Iraq. Afin de contourner l'embargo, les opérateurs utilisaient de faux documents ou des documents jordaniens incomplets.

41. À l'issue de l'enquête, en juillet 1998, l'UCLAF a demandé aux États membres concernés par les exportations à destination de la Jordanie de récupérer les restitutions à l'exportation indûment versées. À ce stade, les opérations étaient déjà apurées et les garanties libérées. À la suite de cette demande:

la Cour, l'Espagne a ouvert une enquête auprès de la société en cause concernant les exportations vers la Russie.

- a) l'Allemagne a émis des ordres de recouvrement en 1999, pour un montant total de 23 millions d'euros, qui ont tous fait l'objet d'appels, actuellement en attente d'un jugement;
- b) en 1999, l'Italie a émis des ordres de recouvrement pour 6 millions d'euros, qui ont tous fait l'objet d'appels actuellement en attente d'un jugement. Un bénéficiaire auquel il était demandé de rembourser quelque 980 000 euros, a déjà été mis en faillite;
- c) en janvier 2000, les Pays-Bas ont informé la Cour que des restitutions à l'exportation s'élevant au total à 9 millions d'euros, montant des sanctions compris, devaient être recouvrées. En janvier 2001, ces cas étaient jugés par le tribunal de commerce national et il était question d'exiger des exportateurs la présentation d'autres preuves d'arrivée à destination. Une action est encore pendante en ce qui concerne un lot supplémentaire de 1 546 tonnes de viande bovine et de volaille;
- d) la France n'a pas pris de mesures de recouvrement pour un lot de 500 tonnes de viande bovine et de volaille expédié vers Aqaba/Free Zone le 24 septembre 1993, parce que, selon la loi française, cette opération est prescrite. Il est à noter que, en octobre 1993, l'OFIVAL a reçu une lettre en provenance d'une société jordanienne précisant les conditions dans lesquelles les marchandises exportées vers la Jordanie étaient détournées vers l'Iraq à l'aide de preuves d'arrivée à destination falsifiées. L'organisme payeur a diligenté une enquête par l'intermédiaire du conseiller de l'ambassade de France en Jordanie et a informé les opérateurs des risques liés aux exportations vers cette destination. Aucune anomalie particulière n'ayant été relevée, l'OFIVAL n'a pas jugé utile d'informer les services de contrôle nationaux ni la Commission;
- e) l'Irlande a prouvé, pour 2 690 tonnes, que les produits avaient été exportés légalement à destination de l'Iraq, avec l'autorisation des Nations unies, mais une quantité de 510 tonnes n'a pas encore été justifiée;
- f) le Danemark n'a pas engagé d'action en recouvrement pour 144 tonnes de viande bovine et 113 tonnes de volaille parce que les autorités néerlandaises n'ont pas communiqué les informations relatives aux cargaisons parties de ports néerlandais;
- g) en décembre 2000, la Belgique n'avait pas encore informé l'OLAF d'une quelconque mesure de recouvrement concernant 748 tonnes de viande bovine et 1 064 tonnes de volaille.

42. Le suivi assuré par les États membres n'est pas satisfaisant. En outre, l'OLAF ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour imposer un suivi à la fois rigoureux et rapide de ses constatations par les États membres.

Russie — Déclarations d'importation falsifiées

43. Pour l'exercice FEOGA 1998, les restitutions à l'exportation à destination de la Russie ont représenté quelque 591 millions d'euros. Au cours de cette année, il s'est avéré que les déclarations d'importation russes utilisées comme preuve de l'arrivée

à destination pour les demandes de restitution à l'exportation étaient falsifiées. L'OLAF a établi un contact permanent avec le service des douanes russe pour tenter de valider les déclarations d'importation mentionnées par les organismes payeurs dans les États membres. Au départ, des listes des codes valables pour les bureaux de douane russes, qui apparaissent sur les déclarations d'importation, ont été obtenues. Elles ont servi pour une première vérification de la validité des déclarations d'importation, mais n'ont pas été diffusées à tous les organismes payeurs.

44. Entre juin 1999 et août 2000, les États membres ont signalé à l'OLAF 699 déclarations d'importation russes dont la validité était douteuse. Au mois d'août 2000, l'OLAF avait reçu des réponses du service des douanes russe concernant leurs contrôles de validité de 424 déclarations d'importation. Ces réponses indiquent que:

- 90 cas (21,2 %) étaient réels,
- 10 cas (2,4 %) étaient trop anciens pour pouvoir être vérifiés,
- 324 cas (76,4 %) étaient irréguliers.

45. Il convient de souligner que la simple constatation du fait que les déclarations d'importation russes étaient fausses n'entraîne pas nécessairement que l'exportation en question n'ait pas été réelle. La motivation qui pousse les importateurs russes à déclarer frauduleusement des abats à la place de la viande bovine saine afin d'obtenir un taux de droits moins élevé est aussi forte que celle qui pousse un exportateur de l'Union européenne à déclarer l'inverse afin d'obtenir un taux de restitution supérieur. Ce constat démontre toutefois que ces déclarations ne sont pas des preuves satisfaisantes en matière de restitution à l'exportation.

46. Consciente de ce problème, la Commission a adopté, en juillet 1999, une décision dressant la liste des autres preuves d'arrivée à destination qui pouvaient être acceptées ⁽¹⁾. Elle a également établi une procédure d'échange d'informations en ligne avec les douanes russes ⁽²⁾.

47. Encore faut-il voir si la mise en place du système de communication susmentionné, qui fait peser de nouvelles exigences sur l'exportateur et sur l'«organisme central», désigné par les États membres, améliorera la fiabilité du système et facilitera les procédures d'apurement des demandes de restitution à l'exportation, ou si cela rendra les procédures administratives encore plus complexes.

⁽¹⁾ Décision de la Commission, K(1999) 2497 du 28 juillet 1999.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 2584/2000 de la Commission du 24 novembre 2000 instaurant un système de communication d'informations pour certaines livraisons de viandes bovine et porcine par route à destination du territoire de la Fédération de Russie.

Égypte — Traitement de différences de quantités et de produits refoulés

48. Pour l'exercice FEOGA 1998, les restitutions à l'exportation de viande bovine à destination de l'Égypte ont représenté 1 31,9 millions d'euros, soit 21 % de l'ensemble des restitutions relatives à la viande bovine. Les preuves d'arrivée à destination présentées dans la majorité des cas étaient des déclarations d'importation des douanes égyptiennes. Dans un grand nombre de cas examinés ⁽¹⁾, ces déclarations indiquaient des différences entre les poids bruts et les nombres de cartons mentionnés sur les connaissements (qui correspondent aux quantités figurant sur la déclaration de restitution à l'exportation) et ceux mis en libre pratique sur le marché égyptien ⁽²⁾. Le traitement de ces différences a cependant varié selon les États membres.

49. Les déclarations d'importation des douanes égyptiennes, acceptées par les organismes payeurs irlandais et français, étaient accompagnées d'attestations des ambassades correspondantes en Égypte certifiant que les poids nets indiqués sur les connaissements avaient été commercialisés. En dépit du fait que ces attestations indiquaient les différences de quantités brutes et de nombres de cartons relevés sur les déclarations douanières égyptiennes, les organismes payeurs ont accepté les attestations d'ambassades pour l'intégralité du poids net et ont libéré les garanties ⁽³⁾ dans leur totalité.

50. Les déclarations douanières égyptiennes acceptées par l'organisme payeur allemand étaient accompagnées d'attestations d'une société de surveillance non agréée, qui avait également fourni la traduction. Ces attestations expliquaient les différences de quantité par des échantillons prélevés par les douanes égyptiennes. L'organisme payeur a accepté les attestations de la société de surveillance expliquant les différences, et a libéré les garanties dans leur intégralité.

51. La Commission a confirmé que la partie différenciée de la restitution n'est payable que sur la quantité réellement mise à la consommation (et non sur les quantités dépassant celle figurant sur la déclaration de restitution). Les États membres ont donc erronément accepté des poids certifiés sur des preuves secondaires émanant d'ambassades, à la place de ceux indiqués sur les preuves primaires, c'est-à-dire sur les déclarations d'importation égyptiennes. C'est pourquoi ces irrégularités systématiques ont été communiquées à la Commission pour être quantifiées et faire l'objet de recouvrements.

⁽¹⁾ Au cours du premier semestre de 1998, 14 des 25 cargaisons en provenance d'Irlande pour lesquelles des restitutions à l'exportation ont été octroyées présentaient des différences de poids.

⁽²⁾ Les restitutions à l'exportation sont calculées sur la base du poids net. Les droits d'importation égyptiens étant calculés *ad valorem*, les douanes égyptiennes ne procèdent pas à la vérification des poids nets. Leur vérification des poids bruts et des nombres de cartons indique cependant l'existence de différences. Les organismes payeurs devraient calculer l'incidence de ces différences sur les poids nets.

⁽³⁾ Les restitutions différenciées sont payées à la condition que le demandeur constitue une garantie. Cette garantie est libérée lorsque le demandeur présente une preuve d'arrivée satisfaisante dans les douze mois suivant la date d'exportation.

52. Les exportations de viande bovine à destination de l'Égypte connaissent un problème persistant, à savoir que certains lots sont refoulés parce que la viande ne répond pas aux normes sanitaires égyptiennes ou parce qu'elle excède la teneur maximale en matières grasses imposée en Égypte ⁽⁴⁾. Une opération sélectionnée aux fins de contrôle en Irlande était concernée par ce type de refoulement.

53. Une société irlandaise a exporté 1 252 tonnes de viande bovine à destination de l'Égypte en août 1997, les restitutions correspondantes s'élevant à environ 1,07 million d'euros. Les autorités égyptiennes ont refoulé 1 000 tonnes qui ont été réexportées à destination de l'Irlande en janvier 1998. L'autorisation de réimportation temporaire de la viande bovine a été accordée sans perte des restitutions, à condition qu'elle soit réexportée à partir de l'Union européenne avant la fin mars 1998. En février 1999, cette viande n'avait toujours pas été réexportée et, à la date de l'audit (août 1999), la société n'avait pas encore fait l'objet d'une demande de remboursement des restitutions indûment versées, ni de paiement de la sanction due (20 %), soit quelque 1,3 million d'euros. Les autorités irlandaises ont engagé depuis lors une action en recouvrement.

Maroc — Justification du taux de restitution et différences de quantités

54. Le Maroc est la principale destination des exportations de bovins de race pure. Ces dix dernières années, les exportations se sont élevées à quelque 96 000 tonnes (environ 174 000 animaux). Le montant total des restitutions payées au titre de l'exercice FEOGA 1999 s'élève à quelque 8,5 millions d'euros. Les exportations d'animaux d'abattage sont pratiquement inexistantes. Le taux de restitution pour le type d'animaux de race pure exportés vers le Maroc est supérieur de 38,5 euros par 100 kilogrammes au taux appliqué pour les mêmes animaux lorsqu'ils sont destinés à l'abattage. Les taux en vigueur pour la plupart des animaux vivants sont différenciés. Ceux pour les animaux de pure race ne sont cependant pas différenciés, ce qui signifie que l'octroi de la restitution n'est pas subordonné à la présentation de preuves d'arrivée à destination. Aucun droit de douane n'est perçu sur les animaux de race pure importés au Maroc. Pour les animaux d'abattage, en revanche, un droit d'importation de 300 % est appliqué.

55. La réglementation communautaire définissant les critères selon lesquels les animaux importés sont considérés comme étant de race pure prévoit qu'ils ne seront pas abattus dans un délai de douze mois à compter du jour de leur importation ⁽⁵⁾. Le non-respect de ce délai entraîne le classement de l'animal comme animal d'abattage et la perception de droits d'importation.

56. Cette règle devrait également s'appliquer aux exportations couvertes par le même règlement. Cependant, étant donné que l'Union européenne ne peut aisément s'informer du respect de cette règle dans le pays tiers de destination, on peut se demander s'il est indiqué de fixer, pour les animaux reproducteurs de race pure, un taux de restitution supérieur au taux applicable pour ces mêmes animaux lorsqu'ils sont destinés à l'abattage.

⁽⁴⁾ Voir également les observations de la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 5.20 à 5.38 (JO C 348 du 18.11.1997).

⁽⁵⁾ Règlement (CEE) n° 2342/92 de la Commission (JO L 227 du 11.8.1992, p. 12).

57. Les informations obtenues par la Cour auprès des autorités marocaines indiquent également que certains animaux étaient morts à leur arrivée au Maroc et que d'autres ne remplissaient pas les critères marocains de classement comme animaux de race pure. Ces cas sont relativement peu nombreux, mais ils sont révélateurs du traitement inapproprié réservé aux animaux vivants destinés à l'abattage, pour lesquels la présentation de preuves d'arrivée à destination est exigée et peut se traduire par une réduction des restitutions octroyées, en fonction du nombre d'animaux morts. Au Danemark et en France, les fournisseurs ont émis des notes de crédit pour les animaux morts, mais le recouvrement des restitutions n'est pas intervenu à ce moment-là. Suite aux observations de la Cour, des enquêtes ont été ouvertes à ce sujet.

Liban — Différences de quantités — Manque d'uniformité du suivi par les États membres

58. Le Liban est la principale destination des bovins destinés à l'abattage. Le montant des restitutions versées au titre de l'exercice FEOGA 1998 s'est élevé à quelque 58 millions d'euros. Une enquête de l'OLAF a révélé l'existence d'un certain nombre d'irrégularités concernant des preuves d'arrivée à destination falsifiées, des différences de poids, des animaux morts et le classement incorrect d'animaux d'abattage comme animaux de race pure. À ce jour, la France a émis des ordres de recouvrement pour un moment total d'environ 161 000 euros. Des enquêtes sont en cours. En Italie, en revanche, les tribunaux nationaux ont abandonné les poursuites et aucune action en vue du recouvrement des restitutions indûment versées n'a été entamée.

Estonie — Accords commerciaux comportant le risque de favoriser les carrousels

59. L'Union européenne a signé un accord de libre-échange avec l'Estonie dans le secteur du lait et des produits laitiers. En vertu de cet accord, les importations de beurre d'origine communautaire en Estonie sont exemptées de droit de douane, et des droits de douane réduits sont appliqués pour les importations dans l'Union européenne de beurre provenant d'Estonie ⁽¹⁾. L'Union européenne octroie des restitutions à l'exportation de beurre à destination de l'Estonie. Leur montant pour l'exercice FEOGA 1998 s'élève à 6,9 millions d'euros. Pour la même période, un volume considérable d'importations de beurre en provenance d'Estonie a été enregistré. Le *tableau 6* indique les quantités de beurre importées d'Estonie et exportées vers ce pays entre 1996 et 1999.

Tableau 6

Importations et exportations communautaires de beurre en provenance et à destination de l'Estonie

Exercice	(tonnes)	
	Importations	Exportations
1996	3 987	783
1997	12 014	2 244
1998	3 419	1 590
1999	222	1 692

Source: Comext.

60. En 1997, l'OLAF a identifié et signalé aux États membres le risque que le beurre d'origine communautaire ayant bénéficié de restitutions à l'exportation à destination de l'Estonie soit réimporté en tant que beurre estonien.

61. Sur la base d'analyses de laboratoire, les autorités douanières allemandes ont conclu que du beurre déclaré comme étant d'origine estonienne à son importation dans l'Union européenne n'avait, en réalité, pas été produit dans ce pays. Il était donc inéligible au régime de libre-échange. Des ordres de recouvrement ont été émis en Allemagne pour un montant de quelque 700 000 euros, correspondant à des droits de douane non perçus.

62. Suite aux enquêtes menées en Estonie, l'OLAF a conclu à la difficulté de retracer les mouvements de beurre d'origine communautaire une fois ce dernier mis en libre pratique. L'enquête réalisée par les autorités estoniennes a révélé qu'une entreprise estonienne, grosse exportatrice de beurre vers l'Union européenne, n'était pas en mesure de fournir suffisamment de preuves à l'appui de ses demandes de certificats de circulation des marchandises. Ces certificats sont nécessaires pour faire bénéficier le beurre de droits de douane réduits à son importation dans l'Union européenne. Pendant un an, de 1996 à 1997, cette entreprise avait importé 1 056 tonnes de beurre d'origine communautaire et exporté 1 107 tonnes de beurre à destination de l'Union européenne. Les États membres en cause (Allemagne, France et Pays-Bas) ont donc engagé des actions en vue d'obtenir le versement des droits de douane non perçus. Le montant total correspondant est estimé à 3 millions d'euros.

63. Les accords de libre-échange avec l'Estonie dans le secteur du lait et des produits laitiers auraient dû prendre en considération le risque de voir le beurre d'origine communautaire ayant bénéficié de restitutions à l'exportation être doublement subventionné en raison de sa réimportation dans l'Union européenne. Le taux de restitution pour les exportations de beurre à destination de l'Estonie aurait dû être supprimé, comme cela a été récemment décidé pour les exportations de fromage à destination de ce pays ⁽²⁾.

64. Les problèmes posés par le libre-échange dans le secteur du lait et des produits laitiers ne se sont pas limités au beurre à destination et en provenance de l'Estonie. Les accords de libre-échange dans le secteur du lait et des produits laitiers sont également applicables aux autres États baltes, la Lettonie et la Lituanie, et concernent également d'autres produits laitiers tels que le fromage et le lait écrémé en poudre (LEP). Le fromage fait l'objet d'un volume d'échanges important en termes d'importations et d'exportations (*tableau 7*). Le LEP un peu moins. La Commission devrait examiner le bien-fondé du régime de restitutions à l'exportation pour les produits couverts par des accords de libre-échange afin d'éliminer le risque de carrousel.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 2508/97 de la Commission (JO L 345 du 16.12.1997, p. 31).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1869/2000 de la Commission (JO L 222 du 2.9.2000, p. 8).

Tableau 7

Bilan des importations et des exportations de fromage en provenance et à destination des États baltes

(tonnes)

	Exportations de fromage de l'Union européenne à destination des États baltes				Importations dans l'Union européenne de fromage en provenance des États baltes			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Estonie	742	585	544	453	—	—	18	—
Lettonie	270	236	263	204	320	1 047	1 034	1 451
Lituanie	198	231	115	199	993	2 032	1 518	1 814
Total	1 211	1 053	922	857	1 313	3 079	2 570	3 265

NB: Les montants sont arrondis.
Source: Comext.

Détournement présumé de fromage à destination du Canada

65. Les taux des restitutions à l'exportation pour le fromage à destination du Canada ont toujours été inférieurs à ceux appliqués aux exportations du même fromage vers les États-Unis d'Amérique (États-Unis). À partir de septembre 1995, par exemple, les restitutions concernant le fromage à destination du Canada ont toutes été ramenées à zéro, alors que des taux de restitutions positifs persistaient pour les États-Unis. Les statistiques communautaires relatives aux exportations de fromage vers le Canada entre 1995 et 1999 indiquent des quantités nettement inférieures à celles des importations canadiennes de fromage en provenance de l'Union européenne (voir tableau 8). Il se pourrait donc que certaines importations de fromage en provenance de l'Union européenne vers le Canada soient passées par les États-Unis, faisant ainsi l'objet de restitutions indues fondées sur des preuves d'arrivée non valables. L'OLAF a ouvert une enquête concernant cette affaire. Si des restitutions ont été payées sur les différences entre les quantités concernées de 1995 à 1999, le montant total pourrait dépasser 15 millions d'euros.

Tableau 8

Comparaison des statistiques concernant les importations canadiennes de fromage en provenance de l'Union européenne

(tonnes)

Exercice	Statistiques de l'Union européenne concernant ses exportations de fromage	Statistiques du Canada concernant ses importations de fromage	Écart
2000	12 746	non disponibles	
1999	10 098	12 935	2 837
1998	9 159	12 776	3 617
1997	8 291	13 074	4 783
1996	8 078	12 901	4 823
1995	7 663	12 228	4 565

NB: Ces chiffres ne prennent pas en considération les exportations en provenance d'Autriche, de Finlande et de Suède.

Sources: Comext et le ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international.

Corée du Nord — Preuve de pénétration du marché

66. Ce dossier, qui concerne l'exportation de quelque 3 200 tonnes de feta danoise vers la Corée du Nord et le versement correspondant d'un montant de 2,23 millions d'euros environ au titre de restitutions à l'exportation, a été soumis par la Cour à l'OLAF pour enquête.

67. Lorsque les exportations de feta à destination de l'Iran ont été suspendues en 1996, les stocks de fromage restants étaient considérables. Certains ont été vendus à des fabricants de fromage fondu de l'Union européenne, la quantité de fromage en stock étant estimée à quelque 3 200 tonnes fin 1998.

68. En décembre 1998, 3 200 tonnes de feta, fabriquées début 1996, ont été transportées par voie maritime du Danemark vers la Corée du Nord. La feta conditionnée dans des briques Tetrapack est normalement propre à la consommation pendant une période de dix-huit mois à compter de la date de fabrication. Or, la date de production la plus récente pour les opérations examinées par la Cour remontait au 8 mars 1996. La date de péremption de la feta en cause était donc dépassée depuis douze mois au moins. Cette opération ne faisait partie d'aucun programme d'aide alimentaire, mais les produits étaient destinés à être distribués par le «North Korean Flood Damage Rehabilitation Committee» (Comité nord-coréen de réhabilitation pour les dommages causés par les crues). La feta était facturée au prix de 0,3 euro par kilogramme, alors que le taux de restitution à l'exportation était de 0,7 euro par kilogramme. Le montant total de la facture s'élevait à quelque 966 000 euros. Des restitutions à l'exportation ont été normalement versées à l'exportateur, à hauteur de quelque 2,23 millions d'euros.

69. Le tarif facturé pour la feta, correspondant à 30 euros par 100 kilogrammes, est inférieur au prix franco frontière minimal requis, à savoir 230 euros par 100 kilogrammes, pour être éligible au régime des restitutions à l'exportation ⁽¹⁾. Ce montant a été fixé le 5 mai 1996 et appliqué à tous les fromages. Une exception a toutefois été tolérée, du 12 juillet 1996 au 3 février 1999, pour la feta fabriquée à partir de lait de vache ⁽²⁾. Les raisons en sont discutables, si l'on considère que cette exception au critère du prix franco frontière est la seule de cette nature et qu'elle coïncide avec une accumulation d'importants stocks de feta très difficiles à écouler.

70. La date de péremption de la feta étant dépassée depuis plus de douze mois, cette vente étant la seule vente de feta à la Corée du Nord réalisée ces dernières années (il n'y en a pas eu depuis), et le montant de la restitution à l'exportation correspondant à plus du double de la somme facturée, il est fort probable que cette opération n'ait pas été une opération commerciale normale visant à pénétrer un marché. Elle n'avait pas d'objectif économique réel

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 823/96 de la Commission (JO L 111 du 4.5.1996, p. 9).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1315/96 de la Commission (JO L 170 du 9.7.1996, p. 20).

et a été effectuée à la seule fin d'obtenir un paiement de la Communauté. Les restitutions à l'exportation ont donc été indûment versées, puisque le produit n'était pas commercialisable dans des conditions normales ⁽¹⁾.

Japon — Justification du taux de restitution appliqué pour le fromage non destiné à la consommation directe

71. Le Japon constitue le troisième marché en termes de débouchés pour le fromage de l'Union européenne. Les exportations communautaires annuelles à destination du Japon représentent quelque 35 000 tonnes. Les subventions versées pour l'exportation de fromage à destination du Japon s'élèvent chaque année à 25 millions d'euros. Les variétés de fromages les plus exportées sont le samsoe, la mozzarella et le maribo danois, ainsi que le gouda et le Steppenkäse allemands. Les taux de restitution varient selon les variétés de fromage et se situent dans une fourchette allant de 0,8 à 1 euro par kilogramme.

72. Au Japon, le fromage est en grande partie consommé sous forme de fromage fondu ou râpé. Le Japon a un régime de quotas pour les importations de fromage destiné à la transformation (en fromage fondu). En 1999, le contingent alloué à l'Union européenne représentait 2 150 tonnes environ. Certains fromages de l'Union européenne importés au Japon portent la mention «à usage industriel uniquement» sur les factures et/ou les emballages. Une part importante des autres fromages de l'Union européenne importés au Japon est destinée à être râpée. Pour 1997, les importations correspondantes s'élevaient à quelque 19 000 tonnes.

73. Jusqu'en 2000 ⁽²⁾, les considérants des règlements établissant les taux de restitution à l'exportation pour les produits laitiers précisait toujours que le taux de restitution pour les fromages était calculé pour des produits destinés à la consommation directe. La Commission n'a fourni aucune explication pour justifier la suppression de cette disposition. Le taux de restitution, tant pour le fromage fondu que pour le fromage râpé étant inférieur à celui fixé pour les fromages entiers, il est permis de se demander si des fromages spécifiquement destinés à de telles utilisations doivent bénéficier des mêmes taux que ceux applicables aux fromages destinés à la consommation directe.

74. Des différences ont par ailleurs été constatées entre les statistiques japonaises relatives aux importations et les statistiques de l'Union européenne concernant les exportations. En 1999, des importations de fromage râpé en provenance d'Irlande et d'Allemagne apparaissaient dans les statistiques japonaises; en revanche, elles ne figuraient ni dans les statistiques de l'Union européenne concernant les exportations ni dans les bases de données relatives aux paiements de restitutions à l'exportation. Le dossier a été transmis à l'OLAF pour enquête.

Uruguay, Ukraine et Croatie — Déclarations d'importation n'attestant pas la mise en libre pratique des marchandises

75. Il arrive que des marchandises bénéficiant de restitutions à l'exportation différenciées soient placées sous le régime des zones

franches, de l'entrepôt douanier ou du perfectionnement actif dans le pays tiers de destination. La réglementation prévoyant la mise sur le marché des marchandises dans ce même pays ⁽³⁾ après entreposage ou transformation, le placement sous le régime des zones franches, de l'entrepôt douanier, du perfectionnement actif ou de l'importation temporaire n'est pas une preuve suffisante de la commercialisation effective des marchandises sur le marché de la destination déclarée.

76. Dans le cas d'exportations de fromage vers l'Uruguay, l'organisme payeur danois a accepté comme preuves d'arrivée des copies des déclarations d'importation délivrées par les autorités douanières uruguayennes et certifiées conformes à l'original par le consul général danois en poste en Uruguay. Les déclarations d'importation indiquaient cependant que l'importation était de nature temporaire et elles ne correspondaient pas aux preuves types normalement reconnues par les autorités danoises. En dépit du fait qu'elles n'étaient donc pas des preuves acceptables de la mise sur le marché uruguayen, l'organisme payeur danois les a acceptées.

77. Les restitutions indûment versées au cours des exercices FEOGA 1997 et 1998 s'élèvent à quelque 268 000 euros. Au moment de l'établissement du présent rapport, les autorités danoises n'avaient engagé aucune action en recouvrement.

78. En Autriche, l'organisme payeur a refusé des preuves d'arrivée en Ukraine et en Croatie, qui indiquaient un perfectionnement actif, et les a retournées aux bénéficiaires, lesquels se sont empressés de modifier les documents de sorte à indiquer une mise en libre pratique, puis les ont soumis une nouvelle fois à l'organisme payeur. Ces modifications ont été détectées et des procédures de recouvrement ont été engagées. Suite aux observations de la Cour, les originaux des preuves ne sont plus retournés aux bénéficiaires.

79. Des cas similaires ont été constatés par l'organisme payeur italien concernant des exportations à destination de l'Ukraine. Dans ces cas précis, la présentation d'autres preuves a cependant été exigée.

Albanie — Preuves d'arrivée irrégulières pour des importations en provenance de Grèce

80. Pour résoudre le problème posé par les preuves d'arrivée irrégulières à destination de l'Albanie, les autorités grecques ont proposé à la Commission de régulariser la totalité des dossiers de paiement de restitutions restés en suspens entre 1995 et 1998 (environ 820 000 euros) en appliquant la règle qui permet aux États membres de dispenser l'exportateur de la production des preuves d'arrivées dans le cas d'une opération ouvrant droit à restitution dont la partie différenciée correspond à un montant inférieur ou égal à 1 000 euros ⁽⁴⁾. La Commission a rejeté cette proposition et les autorités grecques ont donc réglé les cas en cause

⁽¹⁾ L'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes concernant l'affaire C-12/73 s'applique ici. Il dispose «qu'un produit qui ne pourrait pas être commercialisé sur le territoire communautaire dans des conditions normales et sous la désignation apparaissant sur la demande d'octroi d'une restitution ne remplirait pas ces exigences de qualité.»

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 74/2000 de la Commission, (JO L 10 du 14.1.2000, p. 13).

⁽³⁾ Article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission (JO L 102 du 17.4.1999). Voir également l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes concernant l'affaire C-74/98.

⁽⁴⁾ Article 19 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission (JO L 351 du 14.12.1987, p. 1).

sur la base des documents originaux présentés. Suite à l'intervention de la Cour, la Commission a demandé à l'OLAF d'effectuer une enquête.

MOUVEMENTS DES CONTENEURS

81. Au cours de l'audit, il a été demandé aux États membres de recueillir des informations concernant les mouvements de certains conteneurs transportant des marchandises bénéficiant de restitutions à l'exportation. L'objectif était de vérifier que la description et la quantité des marchandises déclarées par la société de transport correspondaient à celles figurant dans la demande de restitution et que les marchandises avaient bien été déchargées des conteneurs au lieu de destination indiqué sur la demande de restitution.

82. Certains États membres (l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie et la Suède) ont communiqué les informations souhaitées. Le Royaume-Uni a estimé en revanche que la Cour n'avait pas le droit de demander aux États membres de lui fournir des informations qu'ils ne détenaient pas pour leur propre utilisation; faute de moyens les Pays-Bas n'ont pu recueillir la totalité des informations demandées, et il a fallu attendre quatre mois pour obtenir du Danemark des informations qui, en outre, étaient incomplètes.

83. Par conséquent, au moment de l'établissement du présent rapport, cette partie de l'audit était encore incomplète. Sur la base des informations qui étaient alors en possession de la Cour, environ 5 % des cas nécessitaient un suivi de la part des États membres (Allemagne, France, Italie et Autriche) parce que, de prime abord, les numéros de conteneurs étaient incorrects ou les détails de leurs mouvements ne correspondaient pas à ceux figurant dans la demande de restitution.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

84. Plusieurs déficiences importantes affectent les procédures d'agrément des sociétés de surveillance et le contrôle de leurs activités, ainsi que les procédures de délivrance de preuves par les ambassades des États membres. De nombreuses irrégularités et fraudes présumées ont été détectées par l'OLAF, de même qu'à l'initiative de la DG AGRI. Certaines irrégularités impliquent des sociétés de surveillance habilitées à délivrer des preuves d'arrivée à destination. L'audit opéré par la Cour a permis de découvrir d'autres irrégularités présumées. Il en résulte que le système des preuves d'arrivée à destination est peu fiable ⁽¹⁾ (points 17 à 80). Cette conclusion est d'autant plus inquiétante que la Commission

a relevé d'importantes déficiences des contrôles physiques réalisés dans les États membres concernant la description et la quantité des marchandises exportées (point 8).

85. Il importe toutefois d'opérer une distinction entre la validité des preuves et la réalité des opérations. Aucun élément n'atteste que les opérations donnant lieu au paiement de restitutions ne sont pas, dans leur majorité, de véritables opérations commerciales. On peut par conséquent s'interroger sur l'obligation de produire systématiquement des preuves d'arrivée à destination. Ce système est complexe et onéreux, les coûts de mise en conformité étant très élevés pour les administrations et les opérateurs concernés, et de surcroît peu fiable. La plupart des irrégularités et des fraudes détectées l'ont été après l'acceptation des preuves par les organismes payeurs.

86. La Cour estime que, pour les produits faisant l'objet de restitutions à l'exportation, il serait préférable d'appliquer un taux de restitution unique pour chaque produit pour toutes les destinations. Elle reconnaît néanmoins que, pour diverses raisons, et notamment les accords commerciaux en vigueur, cela n'est pas possible actuellement.

87. S'agissant du système de vérification de la mise sur le marché dans les pays tiers, les recommandations de la Cour sont les suivantes:

- les preuves d'arrivée à destination ne devraient être exigées qu'en cas de doute, ou pour les destinations à haut risque,
- les documents de transport et les factures commerciales devraient être soumis aux organismes payeurs à l'appui de toute demande excédant le niveau *de minimis* ⁽²⁾,
- les contrôles *a posteriori* ⁽³⁾ de la mise sur le marché devraient être intensifiés et les bases de données relatives aux mouvements des navires et des conteneurs consultées pour les opérations sélectionnées en vue de contrôles *a posteriori*.

88. Si l'obligation de présenter systématiquement des preuves d'arrivée à destination est maintenue:

- les contrôles effectués par les ambassades des États membres en vue de la délivrance de preuves devraient être identiques à ceux effectués par les sociétés de surveillance (points 35 à 38),

⁽¹⁾ Voir aussi le rapport annuel relatif à l'exercice 1987, dans lequel la Cour arrivait à la conclusion que «Tant que des taux de restitution différenciés sont appliqués, la Cour peut difficilement envisager — en matière de preuve d'arrivée à destination — un quelconque système de contrôle qui offrirait une garantie suffisante contre les tentatives de déclaration frauduleuse» (JO C 316 du 12.12.1988).

⁽²⁾ Article 17 du règlement (CEE) n° 800/1999 de la Commission (JO L 102 du 17.4.1999, p. 11).

⁽³⁾ Règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil (JO L 388 du 30.12.1989, p. 18).

- la Commission devrait être responsable de l'agrément des sociétés de surveillance (point 26) comme c'est déjà le cas pour l'aide alimentaire,
 - lorsque l'agrément d'une société de surveillance est retiré, il devrait l'être également à toutes les filiales du même groupe (point 26),
 - il conviendrait de prévoir des sanctions à l'encontre des sociétés de surveillance qui délivrent des preuves d'arrivée à destination irrégulières (point 17),
 - la Commission devrait être chargée de conserver et de mettre à jour l'ensemble des preuves types d'arrivée à destination qui peuvent être acceptées et devrait coordonner les contrôles dans les pays tiers (point 13).
89. La Commission et l'OLAF devraient faire en sorte que les fraudes et les irrégularités détectées fassent l'objet d'un suivi rigoureux dans tous les États membres en cause.
90. Les irrégularités présumées dont il est fait état dans le présent rapport représentent plus de 100 millions d'euros. La Commission devrait également veiller à ce que des actions en recouvrement soient rapidement engagées dans tous les cas pour lesquels cela n'a pas encore été fait. Dans les autres cas, tels que l'abandon de poursuites judiciaires en Italie pour des animaux vivants exportés à destination du Liban, la Commission devrait envisager de prendre des mesures dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.
91. Enfin, aucune restitution ne devrait être versée pour les produits auxquels des droits à l'importation réduits sont appliqués dans des pays tiers et dans l'Union européenne en vertu d'accords de libre-échange, lorsque cela engendre un risque de carrousel (points 59 à 64).

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 11 et 12 juillet 2001.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

ANNEXE

PRINCIPALES EXIGENCES IMPOSÉES AUX SOCIÉTÉS DE SURVEILLANCE POUR LA PRODUCTION DE PREUVES***Article 16, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission***

Les conditions minimales d'agrément des sociétés spécialisées sur le plan international en matière de contrôle et de surveillance sont les suivantes:

- a) les sociétés de contrôle et de surveillance sont agréées à leur demande par les services compétents des États membres pour une période de trois ans. L'agrément vaut pour tous les États membres;
- b) lors de l'établissement des preuves principales et secondaires mentionnées au paragraphe 1, point b), et au paragraphe 2, point c), les sociétés de contrôle et de surveillance doivent effectuer tous les contrôles qui sont nécessaires pour déterminer la nature, les caractéristiques et la quantité des produits mentionnés dans l'attestation. Pour chaque attestation délivrée, un dossier doit être établi dans lequel les activités de surveillance réalisées sont décrites. Les contrôles doivent être effectués sur place au moment de l'importation, sauf cas exceptionnels dûment justifiés;
- c) les sociétés de contrôle et de surveillance visées au paragraphe 1, point b), et au paragraphe 2, point c), doivent être indépendantes des parties en cause à la transaction faisant l'objet d'un contrôle. En particulier, la société de contrôle et de surveillance qui effectue l'inspection relative à une transaction particulière ou toute filiale appartenant au même groupe financier que celle-ci ne peut pas prendre part à l'opération en tant qu'exportateur, commissionnaire en douane, transporteur, consignataire, entreposeur ou en toute autre qualité susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêt;
- d) sans préjudice des dispositions de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 et de l'article 3 du règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil ⁽¹⁾, les États membres contrôlent l'activité des sociétés de contrôle et de surveillance à des intervalles réguliers ou lorsqu'il existe un doute fondé quant au respect des conditions d'agrément;
- e) les États membres retirent l'agrément, totalement ou partiellement, dès qu'il est constaté que la société de contrôle et de surveillance ne donne plus la garantie du respect des conditions attachées à l'agrément. L'État membre concerné informe, sans délai, les autres États membres et la Commission du retrait de l'agrément. Cette information fait l'objet d'un échange de vues au sein de tous les comités de gestion concernés. Le retrait de l'agrément vaut pour tous les États membres.

⁽¹⁾ JO L 388 du 30.12.1989, p. 18.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I. Afin de comprendre les raisons pour lesquelles les restitutions à l'exportation sont différenciées dans les secteurs de la viande bovine et du lait et des produits laitiers, de même que les conséquences de cette différenciation en termes d'économie générale des secteurs, la Commission, avant de répondre aux observations de la Cour, souhaite démontrer clairement le bien-fondé du système en place, présenter les données financières correspondantes et souligner qu'il est fait un usage très limité des taux de restitution différenciés.

— La Commission estime que l'existence du système actuel se justifie pleinement au regard des éléments suivants:

- les taux différenciés des restitutions à l'exportation sont inférieurs aux taux généraux, ce qui en réduit le coût pour le budget du FEOGA,
- en vertu de ses engagements internationaux, l'Union européenne doit s'abstenir d'introduire toute mesure ayant une incidence sur le niveau des prix du commerce international (restitution à l'exportation ou vente à prix réduit de stocks d'intervention) pour la viande bovine exportée à destination de la Corée du Sud, de Taïwan, du Japon, de Singapour et de la Malaisie (ces pays figurent parmi les plus gros importateurs de viande bovine dans le monde). De façon analogue, en vertu de ses obligations internationales en termes de quantité et de dépenses, et en particulier d'accords internationaux sectoriels, la Communauté est contrainte de payer des taux de restitution réduits, voire nuls, dans le secteur du lait et des produits laitiers (l'Union européenne a, par exemple, supprimé les restitutions sur le fromage pour certaines destinations en vue de réduire le nombre de demandes de licences d'exportation assorties de restitutions et de rester dans les limites imposées par le GATT). Dans certains cas, des accords internationaux autorisent toutefois aussi l'Union européenne à payer des restitutions réduites (par exemple, pour les produits laitiers à destination du Canada et des États-Unis d'Amérique), et
- en outre, l'Union européenne accorde des droits préférentiels pour un contingent d'importation annuel de 52 100 tonnes de viande bovine (viande désossée) en provenance d'un certain nombre de pays ACP [article 4 du règlement (CE) n° 1706/98 du Conseil]. Aucune restitution à l'exportation n'est octroyée pour ces destinations.

Il apparaît par conséquent que cette différenciation opérée entre les pays pour lesquels une restitution peut être accordée et ceux pour lesquels elle ne peut pas l'être se traduit par une différenciation *de facto*.

— Il convient également de tenir compte du coût budgétaire du système:

- les dépenses liées aux restitutions à l'exportation ont été considérablement réduites au cours de la dernière décennie et cette tendance se poursuit actuellement, et
- le système joue un rôle important en matière de stabilisation du marché intérieur de l'Union européenne en permettant de limiter la nécessité de recourir aux achats à l'intervention. À l'heure actuelle, une tonne de viande (équivalent poids carcasse) achetée à l'intervention génère un coût d'environ 1 900 euros pour le FEOGA. Le montant des restitutions à l'exportation pour la même quantité de carcasses de bovins mâles s'élève à 970 euros. De façon analogue, dans le secteur du lait et des produits laitiers, une tonne de LEP achetée à l'intervention en mai 2001 représente un coût de 500 euros alors que la même quantité peut être écoulée au moyen des restitutions à l'exportation pour un montant de 50 euros.
- Un taux unique de restitution est appliqué pour 90 %, en termes de valeur, des exportations totales de viande bovine et de lait et produits laitiers. Pour les exportations restantes, un taux sensiblement inférieur est appliqué, en particulier pour les exportations à destination des pays candidats à l'adhésion. Environ 21 % du total des exportations communautaires de fromage et 7 % de celles de viande bovine ne bénéficient d'aucune restitution à l'exportation.

II. La Commission considère que l'article 3 du règlement (CE) n° 800/1999 prévoit que le droit à la restitution naît lors de la sortie du territoire douanier de la Communauté lorsqu'un taux unique de la restitution est applicable pour tous les pays tiers.

Toutefois dans certains cas particuliers (doutes sérieux), l'organisme payeur peut demander, avant paiement de la restitution, la fourniture de la preuve de l'importation dans un pays tiers ou d'une ouvrison ou transformation substantielle.

III. Le système retenu pour les preuves d'arrivée est basé, notamment, sur une documentation de source publique, telle que les documents douaniers d'importation. En 1992, un catalogue de formulaires et de cachets douaniers valables dans 58 pays tiers a été effectivement mis à disposition des États membres. La Commission est favorable à l'idée d'examiner la possibilité de créer un catalogue, pour au moins certains pays tiers, et de le maintenir à jour de manière continue.

IV. La Commission a effectué un audit spécifique des preuves d'arrivée à destination délivrées par les sociétés de surveillance. Pour les raisons exposées aux points 34 et 35, cet audit a été réalisé en Allemagne, qui était, *de facto*, le seul État membre à accepter un grand nombre de preuves de ce type. L'enquête s'est soldée par une correction financière de quelque 20 millions d'euros.

Il est également vrai que la Commission a toujours évalué les preuves d'arrivée à destination présentées à l'appui d'opérations sélectionnées en vue d'être auditées dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Ces évaluations ont donné lieu à d'autres corrections financières au cours des exercices d'apurement précédents.

V. Les conditions d'agrément des sociétés de surveillance seront évaluées au cours de l'audit des restitutions différenciées réalisé dans le cadre de l'apurement des comptes. Cet audit, commencé en mai 2001, est toujours en cours. Lorsque la Commission a été informée du fait qu'un État membre avait retiré l'agrément à une société de contrôle appartenant à un groupe, il a été demandé aux autres États membres ayant des filiales de ce groupe agréées sur leur territoire, de vérifier si les mêmes faiblesses existaient dans ces filiales.

VI. En ce qui concerne les attestations des ambassades, les services de la Commission ont entamé une discussion avec les États membres sur la manière la plus appropriée d'avoir une approche harmonisée et plus satisfaisante.

VII. Selon les informations communiquées par la Cour, le montant correspond en grande partie à des irrégularités présumées détectées dans un État membre pour la période 1994-1996 (60 millions d'euros) et à des exportations irrégulières à destination de l'Iraq postérieures à la mise en place de l'embargo en 1991 (40 millions d'euros environ). La Commission a engagé des poursuites et a effectué le suivi de ces cas conformément à la réglementation. En ce qui concerne les autres cas, la Commission entend prendre les mesures qui s'imposent.

VIII. L'assouplissement des conditions relatives à la présentation des preuves d'arrivée à destination tel qu'il est recommandé par la Cour n'est pas réalisable, parce que le fait de n'exiger ces preuves qu'en cas de doute ou seulement pour les destinations présentant un risque élevé comporterait un risque potentiel de perdre le contrôle des exportations à destination des pays pour lesquels aucune restitution n'est prévue. Il aura également pour effet d'exposer la Communauté à d'importantes critiques sur sa façon d'effectuer le suivi et le contrôle de ses échanges subventionnés avec les pays tiers, compte tenu en particulier du fait qu'elle s'est engagée au niveau international à s'abstenir d'accorder des restitutions à l'exportation pour des marchés déterminés.

Il en résulte qu'un assouplissement des exigences en matière de présentation des preuves d'arrivée à destination ne peut que générer un risque potentiel pour le budget communautaire.

— La Commission entend, en priorité, examiner avec les services compétents en matière de contrôles *a posteriori* les moyens d'inclure dans les programmes d'audit la consultation des bases de données relatives aux mouvements des navires et des conteneurs.

INTRODUCTION

2. La Commission considère que l'article 3 du règlement (CE) n° 800/1999 prévoit que le droit à la restitution (non différenciée) naît lors de la sortie du territoire douanier de la Communauté. Toutefois dans des cas très particuliers qui sont l'exception [cas

visés à l'article 20, paragraphe 1, points a), b) et c)] l'organisme payeur demande avant paiement de la restitution (non différenciée) la preuve que les produits ont été importés dans un pays tiers ou ont fait l'objet d'une ouvraison ou transformation substantielle, dans les douze mois suivant la date d'exportation. Après paiement de la restitution à l'exportation, des règles différentes s'appliquent (cas visés à l'article 20, paragraphe 4).

AUDITS OPÉRÉS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE D'APUREMENT DES COMPTES

7. Suite aux constatations effectuées en Allemagne, il a été décidé de réaliser une enquête dans tous les autres États membres afin d'évaluer les preuves d'arrivée à destination qu'ils acceptent (documents douaniers d'importation, preuves délivrées par les ambassades, etc.). Cette enquête est toujours en cours.

QUALITÉ DES VÉRIFICATIONS OPÉRÉES SUR LES PREUVES D'ARRIVÉE À DESTINATION

10. Dans le système de types de preuves d'arrivée à destination, il existe des preuves primaires et secondaires. Si l'exportateur ne peut obtenir la preuve primaire (à son choix, document douanier d'importation ou attestation de déchargement et d'importation établie par une société de contrôle), il peut la remplacer par d'autres documents (preuves secondaires) qui sont énumérés exhaustivement dans l'article 16, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 800/1999. Ces documents qui sont tout aussi fiables produisent les mêmes effets de droit.

11. Lorsqu'un État membre le demande, la Commission prend contact avec les autorités des pays tiers pour savoir si le document communiqué par l'État membre est un document considéré comme valable dans le pays tiers.

La Commission confirme qu'il appartient à chaque État membre de vérifier les détails des preuves d'arrivée à destination. Cependant, il importe de signaler que ces preuves doivent respecter exactement les mêmes exigences dans l'ensemble de l'Union européenne.

12. L'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle des preuves d'arrivée mis en place dans les différents États membres est le principal objectif de l'enquête sur les restitutions différenciées qui sera prochainement effectuée dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

13. La Commission va examiner avec les États membres la question de la tenue d'un registre contenant les modèles de preuves d'arrivée que les États membres peuvent accepter ainsi que les modalités d'une meilleure coordination.

INCIDENCE DU SYSTÈME DE PREUVE D'ARRIVÉE SUR LA LIBÉRATION DES GARANTIES

16. Les preuves d'arrivée ont été instituées notamment pour lutter contre les détournements de trafic. La Commission considère que les règles strictes qui caractérisent le système actuel sont nécessaires pour garantir un contrôle approprié dans ce domaine.

AGRÉMENT ET CONTRÔLE DES SOCIÉTÉS DE SURVEILLANCE

17. Quand un État membre décide de retirer l'agrément qu'il a donné à une société de contrôle et de surveillance, la Commission en informe les autres États membres. Elle communique également, lorsqu'elle les connaît, les motifs qui ont amené l'État membre à retirer l'agrément. Il se peut que ces motifs soient liés au système organisationnel de la société de contrôle dans l'État membre ou au contrôle effectué par cette société dans le pays tiers d'importation.

En outre, la Commission va discuter avec les États membres de la possibilité de subordonner l'agrément des sociétés de surveillance à la constitution d'une garantie.

18. Le risque de conflit d'intérêts en ce qui concerne les sociétés de contrôle et de surveillance a été examiné. Un document de travail élaboré par la Commission contient des orientations à ce sujet qui prévoient notamment que la société de contrôle (ou toute autre filiale appartenant au même groupe financier) intervenant dans le cadre de l'article 16 du règlement (CE) n° 800/1999 dans une opération d'exportation, ne peut pas participer à l'opération en cause en tant que commissionnaire en douanes, transporteur, transitaire, entrepositaire, etc., ou en toute autre qualité susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts.

19-23. Comme signalé entre autres dans les réponses aux observations présentées aux points V et 34, selon les informations disponibles auprès de l'unité d'apurement des comptes, seule l'Allemagne a accepté, *de facto*, un grand nombre d'attestations délivrées par des sociétés de surveillance. Les opérateurs des autres États membres n'ont présenté ce type de preuves que dans des cas exceptionnels; ils présentent habituellement des documents douaniers d'importation aux organismes payeurs. Cependant, la Commission a l'intention d'effectuer un audit des restitutions différenciées et envisagera d'appliquer des corrections financières en cas d'erreurs des systèmes au niveau du contrôle de ces attestations.

25-28. La Commission va réfléchir à un système entraînant une responsabilisation accrue des sociétés de surveillance.

26. L'agrément et le contrôle du fonctionnement des sociétés de surveillance dans le système des preuves d'arrivée à destination ont toujours été de la responsabilité des États membres. À un moment donné, la Commission avait prévu d'instaurer un agrément au niveau communautaire [règlement (CEE) n° 887/92]. Cette disposition n'a jamais été appliquée et a été abrogée par le règlement (CE) n° 2955/94. L'expérience a démontré que dans le cas d'espèce les États membres sont les mieux placés pour juger si une société de surveillance peut être agréée. En effet, la Commission a longuement discuté avec les États membres pour élaborer un document qui a été diffusé en 1995. Ce document contient les lignes directrices en ce qui concerne la procédure d'agrément et de contrôle de ces sociétés par les États membres. En outre, pour des raisons de sécurité juridique, certaines des lignes directrices de ce document, notamment, en ce qui concerne les conditions

d'agrément de ces sociétés ont été incorporées dans la réglementation horizontale en matière de restitutions [article 16, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 800 /1999].

27-28. Les problèmes mentionnés par la Cour ont été portés à la connaissance de l'OLAF, qui mène actuellement une enquête à ce sujet.

29-30. Une fois informée des problèmes survenus en Allemagne, la Commission a adressé un courrier à l'ensemble des États membres leur demandant de communiquer le nombre d'attestations délivrées par des sociétés de surveillance qui avaient été acceptées par les organismes payeurs au cours de la période de référence. Il est apparu que 7 546 attestations, avaient été acceptées, dont 7 280 en Allemagne (97 %) et 266 (3 %) dans les autres États membres pris dans leur ensemble.

Il a par conséquent été décidé de concentrer les contrôles sur l'Allemagne, ce pays ayant, jusqu'à la fin 1995, autorisé les sociétés de surveillance à délivrer des preuves primaires d'arrivée à destination, même lorsque ces sociétés n'avaient pas pu se présenter lors des opérations de déchargement pour effectuer les contrôles correspondants, en raison de la transmission tardive des informations nécessaires par les exportateurs. Aucun élément n'a été relevé indiquant que le même genre d'erreur de système existait dans les autres États membres.

Le taux de la correction appliquée (pour les 97 % de cas susmentionnés) représentait 25 % des dépenses exposées, à savoir 20 millions d'euros. Il s'agit d'un taux très élevé qui ne doit être appliqué que dans des cas exceptionnels.

La Commission estime par conséquent que les contrôles ont été efficacement ciblés sur les dépenses exposées. En outre, l'audit susmentionné des restitutions différenciées a été décidé afin de déterminer la nature des preuves d'arrivée acceptées par les autres États membres (étant donné que celles délivrées par les sociétés de surveillance ne sont pas souvent utilisées par ces pays) et des contrôles opérés sur ces preuves.

31. Ces cas sont examinés par l'OLAF.

32. La Commission s'est efforcée au fil des années de trouver des solutions appropriées au problème de types de preuves à retenir pour prouver l'arrivée à destination. Pour faciliter aux exportateurs communautaires l'obtention de la preuve d'importation, la Commission par le règlement (CEE) n° 887/92 a introduit comme preuve primaire (cela existait déjà comme preuve secondaire) les attestations délivrées par les sociétés de surveillance, au même titre que les documents douaniers d'importation.

La Commission estime utile de maintenir ce type de preuve primaire des sociétés de surveillance afin de donner aux exportateurs plus de possibilités d'agir et ne pas les laisser exclusivement dans les mains des importateurs dans les pays tiers pour l'obtention de la preuve primaire d'importation puisque normalement c'est cet importateur qui dans la chaîne commerciale a accès au document douanier d'importation.

FIABILITÉ DES PREUVES D'ARRIVÉE À DESTINATION DÉLIVRÉES PAR LES AMBASSADES DES ÉTATS MEMBRES

35. La situation juridique des ambassades ou consulats est différente de celle des sociétés de surveillance. Pour les sociétés de surveillance des dispositions spécifiques existent dans la réglementation communautaire [article 16, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 800/1999].

38. Ces aspects feront également l'objet d'un suivi dans le cadre de l'audit spécifique des restitutions différenciées susmentionné (point 12). La Commission souhaite également préciser qu'il incombe clairement aux États membres de garantir la validité de ces preuves.

TYPES DE PROBLÈMES ET/OU D'IRRÉGULARITÉS DÉTECTÉS DANS LES EXPORTATIONS À DESTINATION PARTICULIÈRE

Jordanie — Irrégularités visant à contourner l'embargo des Nations unies sur les livraisons à l'Iraq

40-42. En vue du recouvrement, l'OLAF doit tenir compte des principes du droit communautaire qui garantissent, entre autres, les moyens de recours devant les instances juridiques appropriées, qu'elles soient administratives ou judiciaires.

Russie — Déclarations d'importation falsifiées

43. Lors de la sixième conférence des directeurs des organismes payeurs de l'Union européenne tenue le 6 mai 1999, l'OLAF (UCLAF à l'époque) avait invité chaque organisme payeur intéressé à se mettre en contact avec lui afin d'obtenir les codes des bureaux de douane russes qui étaient disponibles.

47. La Commission se félicite de ce que la Cour ait pris note des mesures prises par la Commission en ce qui concerne le problème de la validité et du contrôle des preuves d'arrivée pour les exportations à destination de la Russie.

Égypte — Traitement de différences de quantités et de produits refoulés

48. La Commission partage l'avis de la Cour sur la façon de traiter les différences de poids au départ et à l'arrivée. La demande de la Cour concerne uniquement le suivi des cas individuels relevés. Lorsque les différences constatées correspondent à des échantillons prélevés par les autorités du pays tiers (et qu'il en est fait la preuve), des restitutions peuvent être accordées en tenant compte du poids des échantillons, en vertu des dispositions de l'article 15, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 800/1999.

L'unité d'apurement des comptes a l'intention d'examiner ces cas dans le cadre de ses audits des restitutions différenciées qui seront effectués en Irlande, en Allemagne et en France.

Maroc — Justification du taux de restitution et différences de quantités

54-56. Le risque, décrit par la Cour, de voir des animaux d'abattage bénéficier des restitutions applicables aux animaux d'élevage a été identifié par la Commission, qui a relevé un cas concret en Allemagne au moment de l'unification. La Commission a réalisé une enquête portant sur des exportations massives, à destination de la Pologne, d'animaux déclarés comme étant d'élevage. L'enquête a révélé qu'il s'agissait en réalité d'animaux d'abattage. (Voir le rapport de synthèse de l'apurement des comptes 1991, point 6.1.2).

L'enquête de la Commission a permis de tirer des conclusions concernant les éléments suivants:

- l'absence de certificats généalogiques délivrés par le service officiel qui tient le livre généalogique sur lequel figurent les résultats des contrôles de performance et les résultats de l'appréciation de la valeur génétique de l'animal, de ses parents et de ses grands-parents,
- les certificats de police sanitaire applicables aux animaux d'élevage satisfaisant les exigences des pays d'importation,
- l'absence de critères d'âge et, en général, l'absence de contrôle des preuves commerciales (prix, conditions de livraison, etc.).

Sur la base des conclusions de cette enquête, il est apparu utile de définir les conditions d'éligibilité aux restitutions applicables aux animaux d'élevage. Ces conditions sont définies à l'article 3 du règlement (CEE) n° 2342/92. Ce cas montre que la Commission a pris les mesures nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable que seuls les véritables animaux d'élevage bénéficient de restitutions supérieures. En outre, dans les cas où des doutes subsistent (quant à la destination réelle), les dispositions de l'article 20 du règlement (CE) n° 800/1999 doivent être appliquées. Il apparaît aussi que le règlement (CEE) n° 4045/89 (contrôles *a posteriori* de la comptabilité) constitue un outil de contrôle approprié pour vérifier la réalité des échanges commerciaux d'animaux d'élevage.

55. La Commission prendra les mesures qui s'imposent.

57. Les cas mentionnés par la Cour démontrent l'importance des contrôles décrits ci-dessus et de la possibilité de retrouver les cas pour lesquels les restitutions doivent être remboursées.

Les restitutions ne sont pas accordées pour les animaux morts en cours de transport. Dans tous les cas, les exportateurs sont tenus de déclarer le nombre d'animaux mis en libre pratique dans le pays d'importation [article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 615/1998].

Liban — Différences de quantités — Manque d'uniformité du suivi par les États membres

58. En ce qui concerne les exportations avec paiement de restitutions de bovins vivants au Liban, les autorités compétentes ita-

liennes ont été sollicitées de fournir des informations plus détaillées relatives aux infractions relevées, les montants de restitution en jeu et le nombre d'exportations pour lesquelles il avait été émis des attestations de déchargement comportant des informations erronées. S'agissant de la France, cet État membre a effectué pour l'année 2000 des notifications d'irrégularité sur trois compagnies et ce à hauteur de 1 061 506,85 francs français. D'autres notifications devraient intervenir prochainement à l'encontre d'un quatrième opérateur.

Estonie — Accords commerciaux comportant le risque de favoriser les carrousels

59. La Commission ne partage pas le point de vue de la Cour selon lequel le beurre exporté vers l'Estonie ne devrait pas bénéficier de restitutions à l'exportation sous prétexte que les importations communautaires de beurre estonien sont exemptées de droit de douane.

Cependant, la Commission est prête à examiner la situation à la lumière des observations de la Cour. La position actuelle de la Commission est que le prix du lait en Estonie figure parmi les moins élevés des pays candidats à l'adhésion. À titre d'exemple, il est de 13 euros par 100 kg en Estonie contre 24 euros par 100 kg en Pologne. Par conséquent, le prix du beurre estonien est proche de celui du marché mondial.

60. Il convient de préciser que, dans le cas de l'Estonie, la réglementation en vigueur est efficace et que les autorités compétentes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne coopèrent dans la lutte contre les irrégularités. Bien que les autorités estoniennes prétendent qu'elles ne sont pas en mesure d'identifier l'origine du beurre se trouvant en libre pratique, il convient d'apprécier cette affirmation en tenant compte du fait qu'une certification vétérinaire doit être délivrée par le pays d'origine et accompagner les produits en permanence, pour des raisons sanitaires. En outre, les recherches sur l'utilisation potentielle d'isotopes, qui sont à un stade avancé mais qui nécessiteront la coopération des pays tiers, permettront à l'avenir de vérifier/détecter l'origine du beurre.

62. La Commission ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel l'existence d'un accord de libre-échange avec l'Estonie dans le secteur du lait et des produits laitiers justifierait que le taux de restitution pour les exportations de beurre soit ramené à zéro comme dans le cas du fromage.

Si la Commission devait supprimer les restitutions pour le beurre exporté vers l'Estonie, elle devrait également le faire pour les autres produits laitiers couverts par l'accord. Une telle décision aurait pour conséquence de faire disparaître le lait et les produits laitiers communautaires du marché d'un pays candidat à l'adhésion et de permettre à d'autres pays d'absorber la part du marché correspondante qui revenait à l'Union européenne.

La Commission estime que favoriser les flux commerciaux entre l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion est un objectif important à moyen terme, dans la perspective de la future adhésion de l'Estonie au marché unique. Le fait de s'exclure elle-même d'un marché estonien sur lequel les prix sont plus bas en supprimant les restitutions à l'exportation ne représente pas, de l'avis de la Commission, la meilleure option qui soit pour l'Union européenne.

Néanmoins, suite aux observations de la Cour, la Commission continuera de suivre la situation de près, et entend examiner la

suggestion de la Cour de ne pas payer de restitutions à l'exportation pour certains produits bénéficiant de droits d'importation réduits, voire nuls.

Corée du Nord — Preuve de pénétration du marché

66-69. L'enquête étant toujours en cours, l'OLAF considère comme inapproprié pour elle d'effectuer un quelconque commentaire sur cette affaire.

70. La question de savoir si l'opération était une opération commerciale ou non sera tranchée par l'OLAF, qui déterminera également si les marchandises n'étaient pas commercialisables dans des conditions normales.

Japon — Justification du taux de restitution appliqué pour le fromage non destiné à la consommation directe

71-74. La Commission a clairement exposé les raisons qui l'ont amenée à modifier les considérants de la réglementation relative aux restitutions à l'exportation dans sa note adressée à la Cour le 19 février 2001 (AGR 004898). Les articles de la réglementation n'ont jamais contenu de disposition correspondant à la phrase des considérants dont il est question. Sur la base d'un avis juridique, le texte a été adapté en supprimant la phrase contenue dans les considérants parce que sa mise en œuvre était impossible dans la pratique.

Les services de la Commission partagent l'avis de la Cour selon lequel les restitutions octroyées à l'exportation du fromage destiné à la transformation pourraient théoriquement, lorsque le marché s'y prête, être inférieures à celles accordées pour le fromage naturel conditionné de façon appropriée pour la consommation directe. Il est pratiquement impossible de vérifier l'utilisation finale qui en est faite dans les pays tiers. Les restitutions sont établies de façon à compenser la différence entre les prix intérieurs et les prix extérieurs en tenant compte de la situation générale sur les marchés. Depuis la suppression de la phrase des considérants, la situation du marché et les exportations communautaires de fromage justifient le maintien du *statu quo* en ce qui concerne les restitutions à l'exportation pour le fromage, que ce dernier soit destiné à la transformation dans un pays tiers ou à la consommation directe. Le taux de restitution appliqué pour le fromage est étroitement lié à sa teneur en matière sèche. Cette teneur en matière sèche est identique que le fromage soit destiné à la consommation directe dans le pays tiers ou qu'il soit finalement destiné à la transformation. Par conséquent, il existe de bonnes raisons pour traiter la matière sèche du lait exporté de la même manière quelle que soit la destination du fromage dans un pays tiers. La Commission entend néanmoins continuer à suivre cette question de près.

74. Les services de la Commission sont disposés à coopérer pleinement avec l'OLAF afin de faire la lumière sur les différences constatées entre les statistiques de l'Union européenne concernant les exportations et celles du Japon concernant les importations. L'enquête est toujours en cours.

Uruguay, Ukraine et Croatie — Déclarations d'importation n'attestant pas la mise en libre pratique des marchandises

77-79. Conformément aux dispositions de l'article 3 du règlement (CEE) n° 595/91, de telles irrégularités doivent être communiées à l'OLAF.

80. L'enquête de l'OLAF est en cours.

MOUVEMENTS DES CONTENEURS

81-83. Lorsqu'il s'agit de s'exprimer sur la réalité des opérations individuelles d'exportation, il est possible d'exploiter les informations extraites de bases de données telles que la base de données Lloyd's (sur les mouvements de navires) ou, le cas échéant, sur les informations obtenues des sociétés de transport.

Ces deux types de vérifications permettent d'avoir un aperçu des mouvements physiques qui se sont produits au cours d'une période déterminée par des moyens de transport ou des conteneurs affrétés.

En aucun cas, ces vérifications ne permettent d'obtenir des preuves acceptables concernant le poids, la nature et les caractéristiques des marchandises exportées, pas plus que des éléments attestant l'importation des produits dans un pays tiers.

Par conséquent, bien que la Commission soit favorable à l'idée d'explorer les possibilités de recourir à ce type de vérifications dans des cas individuels pour lesquels, par exemple, des irrégularités sont suspectées, elle est d'avis que ces vérifications ne peuvent pas être effectuées pour l'ensemble des exportations.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

84. La Commission souscrit aux observations de la Cour selon lesquelles certains cas précis, relatifs à la façon dont les sociétés de surveillance agréées exécutent leurs tâches ou à l'absence d'assurance nécessaire quant à la validité de certaines autres preuves, font apparaître d'importantes déficiences. C'est pourquoi des mesures ont déjà été prises en vue de renforcer les procédures existantes ou de diversifier les sources de preuves. La Commission a l'intention d'examiner avec les États membres les questions soulevées par la Cour dans ce domaine.

La Commission entend poursuivre ses audits dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes afin de réduire les risques financiers pour les dépenses communautaires.

85. La Commission se félicite de ce que la Cour ne remette pas globalement en cause la réalité des opérations commerciales concernées.

86. Un taux de restitution unique est appliqué pour environ 90 %, en termes de valeur, des exportations de viande bovine et de produits laitiers. Pour les exportations restantes, un taux de restitution sensiblement inférieur est appliqué, en particulier pour les exportations à destination des pays candidats à l'adhésion.

La Commission envisage de déterminer dans quel secteur l'application d'un système d'adjudication serait à la fois réalisable et viable.

87.

— L'assouplissement des conditions relatives à la présentation des preuves d'arrivée à destination recommandé par la Cour n'est pas réalisable, parce que le fait de n'exiger ces preuves qu'en cas de doute ou seulement pour les destinations présentant un risque élevé comporterait un risque potentiel de perdre le contrôle des exportations à destination des pays pour lesquels aucune restitution n'est prévue. Il aura également pour effet d'exposer la Communauté à d'importantes critiques sur sa façon d'effectuer le suivi et le contrôle de ses échanges subventionnés avec les pays tiers, compte tenu en particulier du fait qu'elle s'est engagée au niveau international à s'abstenir d'accorder des restitutions à l'exportation pour des marchés déterminés.

Il en résulte qu'un assouplissement des exigences en matière de présentation des preuves d'arrivée à destination ne peut que générer un risque potentiel pour le budget communautaire.

— La Commission est d'avis que la présentation des documents de transport et factures commerciales dans les cas des restitutions différenciées ne donnerait pas une assurance suffisante en ce qui concerne l'arrivée dans le pays tiers pour lequel la restitution est payée. Toutefois, dans le contexte de la simplification administrative de la procédure de présentation des preuves d'arrivée, les services de la Commission vont examiner s'il est possible d'augmenter le niveau des montants figurant à l'article 17 du règlement (CE) n° 800/1999.

— La Commission a l'intention d'examiner avec les services compétents en matière de contrôles *a posteriori* les moyens d'inclure dans les programmes d'audit la consultation des bases de données relatives aux mouvements des navires et des conteneurs.

88.

— La qualité des contrôles effectués par les États membres sera examinée lors des prochaines missions de contrôle de l'apurement des comptes. L'audit a commencé en mai 2001.

La Commission a rappelé aux États membres dans une déclaration présentée à la réunion du comité de gestion sur les mécanismes des échanges du 12 septembre 2000 que les attestations des ambassades pour être acceptables comme preuve secondaire doivent refléter la quantité, la nature et les caractéristiques des produits concernés. En plus, il a été signalé que les ambassades doivent tenir des dossiers de toutes les attestations émises reprenant

les mesures de contrôle effectuées pour étayer les attestations délivrées.

— La Commission n'envisage pas de changer le système actuel, parce qu'elle considère que les États membres sont plus proches de la réalité et mieux placés que la Commission pour juger si une société de contrôle peut être agréée. Si la Commission devait reprendre cette responsabilité, elle serait obligée de se baser sur l'expérience et l'appréciation des États membres des sociétés en question.

Par ailleurs, dans le cadre des contrôles *a posteriori*, on peut vérifier si ces sociétés ont bien respecté ce qui est prévu dans la réglementation communautaire et dans les lignes directrices présentées par la Commission.

— La Commission va examiner avec les États membres l'idée contenue dans ce tiret, mais il y aura lieu d'éclaircir deux points:

— les critères financiers de contrôle effectif ou d'appartenance à un même groupe,

— quelle partie d'une société de surveillance est mise en cause. L'impact des faiblesses détectées est d'autant plus important s'il s'agit d'une filiale située hors de l'Union européenne offrant ses services à l'ensemble des filiales situées au sein de l'Union européenne (par exemple, agence du groupe en Angola). Dans ce dernier cas, il est sûr qu'il y a lieu de retirer l'agrément à toutes les filiales dans la Communauté du même groupe.

— S'il est constaté que la société de surveillance a délivré une attestation qui ne correspond pas à la réalité, cet acte et les conséquences qui en découlent sont attribuables au bénéficiaire de la restitution [article 52, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 800/1999]. En conséquence il y a remboursement de la restitution et application de la sanction prévue à l'article 51 du règlement (CE) n° 800/1999.

Parallèlement la Commission va réfléchir à un système entraînant une responsabilisation accrue des sociétés de surveillance.

La Commission va examiner dans les plus brefs délais la possibilité de créer et maintenir à jour un catalogue de formulaires et des cachets douaniers utilisés dans les pays tiers ou dans certains pays tiers.

89. Ces dernières années, l'unité d'apurement des comptes a réalisé de nombreux audits des dépenses déclarées par les États membres en matière de restitutions à l'exportation, et d'importantes corrections financières ont été appliquées lorsqu'il a été constaté que les paiements n'avaient pas été effectués conformément à la réglementation.

Les preuves d'arrivée à destination présentées à l'appui d'opérations sélectionnées en vue d'être auditées dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes ont toujours fait l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, des corrections financières ont été appliquées au cours des exercices d'apurement précédents.

90. Selon les informations communiquées par la Cour, le montant correspond en grande partie à des irrégularités présumées détectées dans un État membre pour la période 1994-1996 (60 millions d'euros) et à des exportations irrégulières à destination de l'Iraq postérieures à la mise en place de l'embargo en 1991 (40 millions d'euros environ). La Commission a engagé des poursuites et a effectué le suivi de ces cas conformément à la réglementation. En ce qui concerne les autres cas, la Commission entend prendre les mesures qui s'imposent.

Au terme d'une enquête qui a duré cinq ans, au cours de laquelle des milliers d'attestations délivrées par des sociétés de surveillance ont été examinées de façon détaillée, une correction financière de 20 millions d'euros, correspondant à 25 % des dépenses exposées,

a été appliquée pour l'Allemagne. En 2001 et 2002, l'unité d'apurement des comptes examinera les procédures de contrôle des preuves d'arrivée à destination mises en œuvre dans les autres États membres.

Une correction financière de quelque 33 millions d'euros a été appliquée pour l'Italie en raison de contrôles insuffisants. S'agissant de l'abandon de poursuites judiciaires par les tribunaux italiens pour des animaux vivants exportés à destination du Liban, il convient de préciser que les cas de ce genre doivent être communiqués à l'OLAF.

91. La Commission envisage d'examiner la recommandation de la Cour de ne pas payer de restitutions pour certains produits bénéficiant de droits réduits, voire nuls à l'importation dans l'Union européenne. Comme indiqué dans ses réponses aux observations présentées au point 59, la Commission prendra cette question en considération dans le contexte des relations entre l'Union européenne et l'Estonie.

RAPPORT SPÉCIAL N° 10/2001**relatif au contrôle financier des Fonds structurels — Règlements (CE) n° 2064/97 et (CE) n° 1681/94 de la Commission accompagné des réponses de la Commission***(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)*

(2001/C 314/02)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
LISTE D'ABRÉVIATIONS		27
SYNTHÈSE	I-IV	28
INTRODUCTION	1-3	29
AUDIT DE LA COUR	4-6	29
CADRE RÉGLEMENTAIRE	7-18	29
Règlement (CE) n° 2064/97	8-15	30
Règlement (CE) n° 1681/94	16-18	30
OBJECTIFS DU RÈGLEMENT (CE) N° 2064/97	19-21	30
RÔLE DE LA COMMISSION DANS LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 2064/97	22-36	31
Manuel d'audit de la Commission	25-28	31
Évaluation, par la Commission, du respect du règlement	29-34	31
Coordination au sein de la Commission	35-36	32
NORMES APPLICABLES EN LA MATIÈRE	37-41	32
MISE EN ŒUVRE PAR LES ÉTATS MEMBRES	42-87	33
Arrangements actuels	43-50	33
Coordination au niveau des États membres	51-60	33
Responsabilité de l'exécution des contrôles	61-62	35
Sélection d'un échantillon	63-65	35
Contenu des contrôles	66-69	35
Dépenses éligibles contrôlées	70-74	36
Réduction du pourcentage de 5 % à réaliser	75-79	36
Déclaration de validité	80-84	37
Pistes d'audit	85-87	37
OBJECTIFS DU RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94	88-89	37
RÔLE DE L'OLAF ET DES AUTRES SERVICES DE LA COMMISSION DANS L'APPLICATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94	90-126	38
Systèmes de gestion	90-94	38
Orientations de la Commission	95-106	38
Suivi, par l'OLAF et par les autres services de la Commission, de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1681/94	107-114	40
Suivi des irrégularités par l'OLAF et par les autres services de la Commission	115-126	41
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	127-132	43
ANNEXES 1 ET 2		45
Réponses de la Commission		47

LISTE D'ABRÉVIATIONS

BMF	Bundesministerium der Finanzen (ministère fédéral allemand des Finances)
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles (France)
CCA	Cadre communautaire d'appui
DG EMPL	DG Emploi et affaires sociales
DG REGIO	DG Politique régionale
DG AGRI	DG Agriculture
DG FISH	DG Pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IGA	Inspection générale de l'administration (France)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado [Inspection générale de l'administration de l'État (Espagne)]
IGAG	Inspection générale de l'agriculture (France)
IGAS	Inspection générale des affaires sociales (France)
IGF	Inspection générale des finances (France)
IGRUE	Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea [Inspection générale des relations financières avec l'Union européenne (Italie)]
OLAF	Office de lutte antifraude
MAFS	Manuel d'audit des systèmes de gestion et de contrôle des Fonds structurels, de la Commission
UCLAF	Unité de coordination de la lutte antifraude

SYNTHÈSE

I. L'audit de la Cour a porté sur la mise en œuvre, par la Commission et les États membres, de deux règlements visant à améliorer le contrôle financier des Fonds structurels: le règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission concernant l'organisation d'un système de contrôle, par les États membres, des opérations cofinancées par l'Union européenne, et le règlement (CE) n° 1681/94 de la Commission concernant la mise en place, par les États membres, d'un système d'information sur les irrégularités détectées.

II. Les audits ont été effectués auprès de l'OLAF et d'autres services de la Commission, ainsi qu'en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Une visite préliminaire a eu lieu au Portugal.

III. En introduisant le règlement (CE) n° 2064/97, la Commission a fait un pas important afin d'améliorer le contrôle financier des dépenses par les États membres dans le cadre des Fonds structurels. Les contrôles effectués et les déclarations de validité qui en résultent devraient permettre d'éviter le cofinancement de dépenses inéligibles par l'Union européenne. Malgré la qualité souvent très bonne du travail accompli au sein des États membres, la Cour a constaté de nombreux cas où ceux-ci n'appliquaient pas correctement le règlement (points 42 à 80). Hormis dans deux annexes du manuel d'audit diffusé en octobre 1999 qui constituent une base utile pour la mise en œuvre du règlement en cause, la Commission n'a pas donné d'orientations suffisamment claires et en temps opportun. Fin 2000, elle n'avait procédé qu'à un examen limité de l'action des États membres (points 20 à 36). Si aucune mesure n'est prise rapidement pour faire en sorte que les États membres appliquent correctement le règlement, les informations à l'appui des opérations de clôture des différentes formes d'intervention ne seront ni suffisantes ni fiables.

— La Commission devrait examiner en détail la manière dont les États membres appliquent le règlement et fournir les orientations nécessaires.

— La Commission doit donner sans délai aux États membres des conseils quant au caractère approprié des contrôles effectués et des rapports établis.

IV. D'après les statistiques de l'OLAF, le nombre d'irrégularités détectées au niveau des Fonds structurels ne cesse de croître. S'agissant de l'application du règlement (CE) n° 1681/94, des insuffisances ont été constatées à tous les niveaux, c'est-à-dire tant aux niveaux régional et national, qu'à ceux de l'OLAF et d'autres services de la Commission. Les données relatives aux irrégularités sont incomplètes, dépassées et peu utiles; cela, d'une part, parce que la base de données de l'OLAF n'a pas été opérationnelle pendant trois ans (1998-2000) et, d'autre part, parce que les informations disponibles n'ont pas fait l'objet d'un suivi approprié au sein de la Commission (points 88 à 126).

— La Commission devrait examiner le fonctionnement des systèmes de détection et de communication d'irrégularités des États membres; elle devrait ensuite en contrôler le caractère d'actualité, l'exhaustivité et la pertinence, et fournir, le cas échéant, les orientations nécessaires.

— Les États membres doivent examiner leurs propres systèmes et faire en sorte que les cas d'irrégularités constatés soient communiqués et leur évolution signalée.

— L'OLAF et les autres services de la Commission devraient définir conjointement leurs responsabilités respectives et déterminer dans quelle mesure le suivi ne serait pas plus efficace si les communications étaient adressées aux nouvelles unités financières des DG chargées des Fonds structurels et faisaient l'objet d'un premier examen par celles-ci.

— La Commission devrait formuler des propositions en vue de pouvoir combiner les différents aspects des deux règlements et, par suite, mettre en place dans toute la Communauté, sur une base précise et cohérente, des systèmes efficaces et homogènes de contrôle et de communication des irrégularités.

INTRODUCTION

1. Les dépenses relatives aux Fonds structurels représentent 30 % environ des dépenses budgétaires (153 038 millions d'euros aux prix de 1994 pour la période de six ans allant de 1994 à 1999). La gestion des Fonds structurels dans le cadre des programmes pluriannuels est en grande partie assurée par les États membres, qui communiquent à la Commission des déclarations de dépenses établies sur la base des frais supportés par les bénéficiaires finals. La Communauté cofinance un pourcentage bien défini de ces coûts. Lors de ses audits précédents dans le domaine des Fonds structurels, la Cour des comptes a détecté de nombreuses erreurs affectant les opérations sous-jacentes ainsi que des insuffisances graves en matière de systèmes de contrôle. Ces dernières concernent des coûts ou des actions inéligibles, la déclaration de dépenses supérieures à celles réellement encourues et l'insuffisance des pièces justificatives. Il se peut que ces erreurs n'aient en grande partie aucune incidence sur les paiements communautaires d'avances; en revanche, le risque est bien réel que leurs conséquences se fassent sentir au moment de la clôture des programmes concernés. L'amélioration du contrôle financier doit constituer un objectif prioritaire lors de la mise en œuvre du nouveau cadre communautaire d'appui 2000-2006 (CCA 3).

2. Le présent rapport traite de la mise en œuvre de deux règlements visant à améliorer la qualité du contrôle financier relatif aux dépenses des Fonds structurels:

- a) le règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission arrêtant des modalités détaillées d'application en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les États membres sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels ⁽¹⁾;
- b) le règlement (CE) n° 1681/94 de la Commission concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine ⁽²⁾.

3. Dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 1998 et 1999 ⁽³⁾, la Cour a fait état des mesures engagées par la Commission pour mettre en œuvre le règlement (CE) n° 2064/97. Dans un rapport spécial de 1998 ⁽⁴⁾, elle a évalué les opérations de gestion de l'UCLAF (unité de lutte antifraude de la Commission ayant précédé l'Office de lutte antifraude — OLAF — récemment mis en place).

⁽¹⁾ JO L 290 du 23.10.1997.

⁽²⁾ JO L 178 du 12.7.1994.

⁽³⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1998, points 3.14 à 3.19 (JO C 349 du 3.12.1999) et rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1999, points 3.69 à 3.74 (JO C 342 du 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Rapport spécial n° 8/98 relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude, notamment l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) (JO C 230 du 22.7.1998).

AUDIT DE LA COUR

4. L'audit de la Cour a porté sur la mesure dans laquelle la Commission veille à l'application correcte de ces deux règlements et, partant, à l'amélioration du contrôle financier en vue d'obtenir une meilleure assurance quant à la légalité et à la régularité des dépenses relatives aux Fonds structurels.

5. L'audit a comporté deux volets distincts:

- a) les moyens mis en œuvre par l'OLAF et par d'autres services de la Commission pour garantir une application intégrale et efficace des dispositions réglementaires;
- b) la mise en œuvre de cette réglementation par les États membres.

6. L'audit a été effectué auprès de l'OLAF et d'autres services de la Commission, ainsi qu'en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Une visite préliminaire (au cours de laquelle les travaux d'audit avaient été limités) avait eu lieu au Portugal en vue de définir l'étendue et les objectifs de l'audit. Les États membres ont été sélectionnés en fonction de leur importance financière et de leur organisation administrative. Les États membres non visités ont fourni les informations en répondant aux questionnaires qui leur ont été adressés. Les contrôles par sondage effectués par la suite et portant sur une partie de la documentation fournie ont cependant montré que l'exactitude et l'exhaustivité de celle-ci étaient incertaines. Les observations formulées dans le présent rapport s'appuient donc essentiellement sur les résultats des audits effectués dans les États membres susmentionnés.

CADRE RÉGLEMENTAIRE

7. Les dispositions régissant le contrôle financier des Fonds structurels se fondent sur l'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil [modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil] ⁽⁵⁾. Cet article prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour vérifier que les actions financées par la Communauté ont été menées correctement, prévenir et poursuivre les irrégularités et récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence. Ces dispositions doivent être replacées dans le contexte du traité, qui dispose que la Commission est responsable de l'exécution du budget et que les États membres doivent coopérer pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.

⁽⁵⁾ JO L 193 du 31.7.1993.

Règlement (CE) n° 2064/97

8. Le règlement (CE) n° 2064/97 (ci-après dénommé «le règlement») est entré en vigueur en novembre 1997, en réponse aux critiques concernant la qualité de la gestion financière des Fonds structurels, dont la majeure partie des dépenses est gérée par les États membres.

9. Jusqu'alors, les États membres soit procédaient à des contrôles après paiement sur une base relativement limitée, soit n'effectuaient aucun contrôle. De précédents audits de la Cour ⁽¹⁾ ont montré que les contrôles de la Commission à la clôture des formes d'intervention étaient limités.

10. L'article 2 du règlement énumère les exigences minimales auxquelles doivent satisfaire les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, ainsi que les éléments nécessaires pour assurer une piste d'audit satisfaisante.

11. L'article 3 prévoit que les États membres vérifient l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place, ainsi que les déclarations de dépenses établies aux différents niveaux concernés. Les contrôles qui s'effectuent avant l'achèvement de chaque forme d'intervention doivent porter sur 5 % au moins des dépenses totales éligibles, porter sur un échantillon représentatif et qui tienne compte des facteurs de risque (points 19 à 21).

12. L'article 8 stipule que, au plus tard lors de la demande de versement du paiement final pour chaque forme d'intervention, les États membres font parvenir à la Commission une déclaration établie par une personne ou un service indépendant dans ses fonctions du service d'exécution («déclaration de validité»). Cette déclaration fait la synthèse des conclusions des contrôles effectués et se prononce sur la validité de la demande de versement du paiement final, ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations concernées par le certificat final des dépenses.

13. Le règlement est entré en vigueur au milieu de la période de programmation 1994-1999, qui se poursuit dans la plupart des cas jusqu'au 31 décembre 2001, date de clôture des paiements. L'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2064/97 autorise les États membres à réduire le pourcentage de 5 % en proportion pour les formes d'intervention approuvées avant l'entrée en vigueur du règlement en question. Le règlement (CE) n° 2406/98 ⁽²⁾ de la Commission admet que la déclaration de validité n'est pas obligatoire lorsque la date limite des engagements était antérieure au 1er janvier 1997.

14. En vertu de l'article 9 du règlement (CE) n° 2064/97, les États membres font tous les ans, le 30 juin au plus tard, rapport à la Commission sur la façon dont ils ont appliqué le règlement au cours de l'année civile précédente. Comme l'indique le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1999 ⁽³⁾, ces rapports ont été variables tant sur le plan de leur qualité que du type d'informations fournies.

15. Le règlement exige également que des mesures soient prises en ce qui concerne les irrégularités. Ainsi, l'article 7 prévoit que les États membres veillent à l'examen et au règlement de façon satisfaisante des irrégularités apparentes, renforçant de la sorte les exigences du règlement (CE) n° 1681/94.

Règlement (CE) n° 1681/94

16. Le règlement (CE) n° 1681/94 de la Commission fournit un cadre à la communication et au suivi des irrégularités constatées. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, les États membres communiquent à la Commission les dispositions qu'ils ont prises en vue d'assurer la régularité des opérations financées par la Communauté, la prévention des irrégularités et le recouvrement des fonds perdus, ainsi que la description des systèmes de contrôle de gestion en vigueur. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, la Commission examine ces informations et informe les États membres des conclusions qu'elle entend en tirer.

17. La communication des irrégularités incombe en premier lieu aux autorités désignées pour chaque Fonds structurel dans les États membres. Cette responsabilité implique de communiquer chaque trimestre à la Commission (il s'agit en pratique de l'OLAF), des précisions concernant les irrégularités constatées dont les conséquences financières sont supérieures à 4 000 euros (article 3) et d'actualiser chaque trimestre les informations communiquées (article 5).

18. L'article 8 dispose que la Commission entretient des contacts avec les États membres de manière à pouvoir diffuser des informations sur les enseignements à tirer des cas d'irrégularités communiqués et sur le risque que des pratiques similaires puissent se reproduire.

OBJECTIFS DU RÈGLEMENT (CE) N° 2064/97

19. Les États membres sont tenus d'organiser, sur la base d'un échantillon approprié, des contrôles en vue de vérifier l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que d'examiner, sur la base d'une analyse des risques, des déclarations de dépenses établies aux différents niveaux concernés. Les éventuelles erreurs peuvent entraîner une perte pour le budget communautaire et est donc préjudiciable aux intérêts du contribuable européen. Les objectifs du règlement ainsi que l'efficacité théorique et pratique des procédures de contrôle prévues revêtent dès lors une importance capitale.

20. Au moment où le règlement a été arrêté, la méthode à appliquer dans le cadre des contrôles prévus par le règlement (CE) n° 2064/97 n'était pas encore clairement définie. Par la suite, des conseils ont été donnés concernant la sélection de l'échantillon (annexes 2 et 5 du manuel d'audit de la Commission relatif aux Fonds structurels). Conformément aux dispositions du règlement, les contrôles en cause doivent s'appuyer sur un échantillon à la fois représentatif et prélevé sur la base d'une analyse de risques. Cela s'est traduit par des pratiques discutables dans les États membres.

⁽¹⁾ Rapport annuel 1998, point 3.33; rapport annuel 1999, point 3.75.

⁽²⁾ JO L 298 du 7.11.1998.

⁽³⁾ Rapport annuel 1999, point 3.74 (JO C 342 du 1.12.2000).

21. Une approche possible pourrait consister à combiner les deux méthodes dans un cadre logique prévoyant d'effectuer une analyse de risques pour identifier les éléments devant faire l'objet d'un contrôle exhaustif et par suite, détecter et corriger les erreurs, et de la compléter par la vérification d'un échantillon représentatif prélevé dans le reste de la population, qui ferait apparaître si celle-ci présente bien un risque faible et si elle n'est pas affectée par un taux significatif d'erreur. La Commission devrait fournir aux États membres des orientations complémentaires sur le mode de sélection et sur la manière d'utiliser les résultats des travaux réalisés, notamment en ce qui concerne les déclarations de validité.

RÔLE DE LA COMMISSION DANS LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 2064/97

22. Le rôle essentiel de la Commission est de veiller à ce que tous les États membres appliquent correctement le règlement pour tous les fonds, afin que les déclarations de validité soient établies sur la base de conclusions fondées sur un travail de contrôle rigoureux et fiable.

23. Jusqu'en juillet 2000, la DG AUDIT était chargée de la coordination pour les questions liées à ce règlement. Au cours de la période allant de janvier 1998 à juin 2000, la DG AUDIT a adopté le reste des arrangements administratifs bilatéraux (les protocoles signés avec les États membres), auxquels l'article 10 fournit une base juridique constitue la base légale, a analysé les rapports établis en vertu de l'article 9 et a organisé les réunions bilatérales tenues avec les États membres. Parallèlement, la DG AUDIT n'a effectué qu'un nombre limité de contrôles sur place concernant l'application, par les États membres, de certaines dispositions du règlement (CE) n° 2064/97. Cela était en tout état de cause insuffisant pour pouvoir évaluer la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 par les États membres. En outre, jusqu'à la mi-2000, les quatre DG opérationnelles concernées — à savoir, REGIO (Politique régionale), EMPL (Emploi et affaires sociales), AGRI (Agriculture) et FISH (Pêche) — ont considéré que l'évaluation de la mise en œuvre du règlement ne relevait pas de leur responsabilité.

24. Depuis juillet 2000, la DG REGIO assume un rôle de coordination, alors que les trois autres DG opérationnelles sont responsables de la mise en œuvre du règlement en ce qui concerne le Fonds pour lequel elles sont compétentes.

Manuel d'audit de la Commission

25. Le 19 avril 1999 (soit quelque 18 mois après l'entrée en vigueur du règlement), la Commission a diffusé un manuel d'audit intitulé «Manuel d'audit des systèmes de gestion et de contrôle des Fonds structurels — Contrôles financiers dans les États membres» (MAFS). Bien que ce manuel ne soit pas contraignant pour les États membres, l'introduction à l'annexe 2 (qui s'adresse directement aux États membres et porte sur la mise en œuvre du règlement par ces derniers) indique que son objectif est de «présenter les exigences auxquelles doivent satisfaire les contrôles des États membres et d'expliquer comment ces exigences sont interprétées et vérifiées par les services de la Commission». La Cour estime que cette annexe constitue une base utile pour l'application du règlement.

26. Toutefois, les différentes versions linguistiques de ce manuel n'ont été envoyées aux autorités nationales qu'en octobre 1999, c'est-à-dire trop tard en pratique pour que l'on puisse s'attendre à une incidence significative du manuel sur les modalités de mise en œuvre du règlement dans certains des États membres visités par la Cour. Ainsi, aucune analyse de risques fournie par les États membres n'identifiait les risques inhérents et les risques de contrôle tels qu'ils sont définis dans le MAFS. Par ailleurs, les audits menés par la Cour dans les États membres en 2000 ont révélé que certains organismes responsables de la mise en œuvre du règlement et de la coordination de celle-ci ainsi que les contrôleurs ignoraient jusqu'à l'existence du MAFS, et cela essentiellement en raison de problèmes de coordination dans les États membres eux-mêmes ⁽¹⁾.

27. Malgré la diffusion du manuel, l'interprétation de certains aspects du règlement est restée obscure pour certains États membres, notamment en ce qui concerne la réduction proportionnelle du pourcentage de 5 % prévu pour les contrôles (points 75 à 79). Or, fin 2000, la Commission n'avait adressé aucune orientation commune sur cet élément clé aux États membres.

28. Le MAFS stipule que cette dernière évalue le respect des exigences prévues par le règlement, notamment en matière de planification et d'état d'avancement des contrôles par les États membres, en vue de s'assurer que ces contrôles sont adaptés et suffisants pour satisfaire à l'objectif des 5 %. Une telle évaluation ne peut être effectuée de manière satisfaisante sur la seule base des rapports élaborés conformément à l'article 9 et des réunions bilatérales annuelles tenues avec les autorités nationales. D'autres mesures d'évaluation sont donc nécessaires, notamment au niveau central et régional dans les États membres, pour permettre à la Commission de rassembler suffisamment d'informations sur la qualité et le nombre de ces contrôles.

Évaluation, par la Commission, du respect du règlement

29. S'agissant de certaines dispositions du règlement, la DG AUDIT n'a effectué qu'un nombre limité de vérifications. L'analyse des rapports des DG EMPL et AGRI relatifs aux visites effectuées dans les États membres concernant 1999 et 2000, montre que même s'ils comportaient des références au règlement, il ne s'agissait en réalité que de commentaires et de descriptions des systèmes utilisés par les États membres. L'examen de conformité au règlement n'a jamais figuré parmi les objectifs de l'audit. Fin 2000, la DG REGIO n'avait effectué que très peu de contrôles concernant l'application du règlement en cause.

30. Compte tenu de la grande diversité des formes d'intervention, ni la DG REGIO ni la DG EMPL ne disposent de ressources suffisantes pour pouvoir évaluer pleinement le respect du règlement, notamment parce que les unités de contrôle de chaque DG chargée des Fonds structurels se sont engagées à accomplir un travail considérable en matière de conformité aux dispositions régissant la nouvelle période de programmation 2000-2006. La DG EMPL a informé la Cour que l'effectif de son unité de contrôle

⁽¹⁾ France: CICC, DATAR, ministère de l'intérieur et DGEFP. Royaume-Uni: ministère du commerce et de l'industrie et GOWM.

et d'audit était actuellement largement insuffisant et que le niveau d'activité de celle-ci pourrait s'en trouver affecté en 2001.

31. La DG FISH a effectué un contrôle sur place, en octobre 2000, après la réception d'une déclaration de validité relative à un programme opérationnel. Le rapport portait sur la conformité du système national avec les dispositions de l'article 2 du règlement (la mise en œuvre correcte de systèmes de gestion et de contrôle appropriés) mais pas sur la qualité des contrôles prévus à l'article 3 (qualité et contenu des contrôles, suivi des constatations, respect de l'objectif des 5 %, projets de nature et d'ampleur suffisamment variées, etc.). Si le fait que la DG ait effectué un contrôle sur place concernant la clôture de ce programme est encourageant, les aspects évoqués ci-dessus devraient être examinés et faire l'objet d'un rapport lors de tous les audits de ce type.

32. Les quatre DG opérationnelles ont prévu une série de visites en 2001 afin d'évaluer la mise en œuvre du règlement. La Cour estime que ce calendrier ne laisse cependant pas suffisamment de temps pour évaluer le travail de tous les contrôleurs et responsables de déclarations de validité. De surcroît, il semblerait qu'il soit trop tard pour pallier, d'ici juin 2002, toute insuffisance notable, telle que la qualité du contrôle, la composition des échantillons ou la validité du travail effectué par le responsable de la déclaration de validité.

33. Au niveau des États membres, des retards ont également affecté l'exécution des contrôles portant sur 5 % des dépenses. En Italie par exemple, seuls quatre des 36 ministères/régions avaient entamé les contrôles des 5 % au 30 juin 2000; dans certains cas, l'organisme de contrôle n'avait même pas été sélectionné fin 2000. Étant donné le peu de temps qui reste d'ici le 30 juin 2002 (date limite de clôture), il est possible, et cela est préoccupant, que les États membres ne puissent effectuer ces contrôles de manière satisfaisante. La Commission devrait identifier sans délai tous les États membres qui ont pris du retard dans la mise en œuvre de ces contrôles et assurer un suivi en la matière.

34. La Commission n'ayant effectué aucune évaluation sur place de la mise en œuvre de ce règlement par les États membres, elle ne s'est rendu compte que tardivement des problèmes d'interprétation dans les États membres. Cela signifie que ceux-ci ont effectué des contrôles non conformes au règlement. Si la Commission avait procédé plus tôt à de telles évaluations, elle aurait pu non seulement couvrir une plus grande série de régions et de formes d'intervention, mais aussi identifier rapidement les malentendus et les erreurs d'interprétation et informer en temps opportun l'ensemble des États membres de la manière correcte d'en interpréter les dispositions.

Coordination au sein de la Commission

35. Les DG de la Commission doivent harmoniser leurs solutions aux problèmes d'interprétation du règlement. Les États membres adressent essentiellement leurs questions aux DG responsables des Fonds concernés. Or, ces dernières ont parfois fourni aux États membres des conseils et des interprétations contradictoires, comme sur la question susmentionnée de la réduction du pourcentage de contrôles à réaliser 5 % (points 75 à 79).

36. Un autre exemple d'interprétation différente nous est donné par la DG Pêche, qui a informé les autorités italiennes que le signataire de la déclaration de validité devait être un fonctionnaire. Or, d'après toutes les autres orientations de la Commission en la matière, cette condition n'était pas requise. Pour éviter ce genre de discordances, les réponses adressées aux États membres devraient être soumises à l'approbation de la DG Politique régionale, chargée de la coordination, et toute orientation de portée générale devrait être envoyée en copie au service central de contact de chaque État membre.

NORMES APPLICABLES EN LA MATIÈRE

37. L'article 3 du règlement ne précise pas les modalités des contrôles à effectuer par les États membres. L'audit de la Cour a consisté en l'évaluation de la procédure appliquée et des contrôles effectués par les États membres en se fondant sur le MAFS et les normes d'audit généralement reconnues. La Cour estime que ces critères peuvent être considérés comme les exigences minimales du contrôle visé à l'article 3; cependant, la nature précise du travail sur le terrain que doivent accomplir les États membres doit être adaptée à chaque type d'aide. Les points suivants portent sur la manière dont la Cour estime que les contrôles pourraient être organisés.

38. Les personnes chargées d'effectuer les contrôles doivent être indépendantes dans leurs fonctions de l'exécution du projet. Des listes de contrôle doivent couvrir les principaux objectifs de ces contrôles, en fonction des risques que présente chaque type de projet. Le contrôle doit être effectué sur place, porter sur la réalité physique du projet et permettre de rapprocher tous les aspects de la déclaration de dépenses avec les documents à l'appui de celles-ci. Il devrait comporter la vérification de la réalité des opérations, de leurs aspects financiers et de la conformité des opérations sous-jacentes aux dépenses à la législation. La Cour considère que seules les dépenses ayant fait l'objet de tels contrôles peuvent être comptabilisées dans l'objectif des 5 %. L'équipe de contrôle doit éventuellement s'adjoindre les services d'un expert technique (un ingénieur, par exemple) et d'un expert financier/auditeur.

39. L'article 3, paragraphe 1, point a), prévoit que le contrôleur vérifie l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place. Ce travail doit être effectué par un organisme indépendant, tel celui chargé de la déclaration de validité. Au regard des dispositions de l'article précité, les gestionnaires de projet ne sont pas censés vérifier l'efficacité de leur propre système de gestion et de contrôle.

40. Chaque contrôle effectué devrait être parfaitement documenté et faire l'objet d'un rapport écrit exposant les résultats des travaux réalisés. Celui-ci devrait préciser les critères de sélection du projet, détailler les travaux d'audit effectués et identifier les dépenses éligibles contrôlées. L'incidence financière des erreurs ou des irrégularités détectées doit également être mentionnée pour permettre à la personne/l'instance habilitée à établir la déclaration de validité de se conformer aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2, du règlement, en se prononçant sur le caractère matériel des erreurs ou irrégularités.

41. Si la totalité des dépenses d'un projet sélectionné ne peut être contrôlée, les pratiques d'audit habituelles permettent le prélèvement d'un échantillon représentatif d'une taille appropriée, afin d'aider les contrôleurs à parvenir à une conclusion en ce qui concerne l'éligibilité de la population dans son ensemble. Dans le cadre du règlement, on considère que l'ensemble des dépenses concernant un projet à un moment donné a été contrôlé lorsque le caractère représentatif de l'échantillon analysé peut être démontré. D'autres procédures de validation, telles que l'examen analytique, peuvent également être utilisées pour étayer la légalité et la régularité d'un projet. Par conséquent, si l'audit ne porte pas sur la totalité des dépenses, le rapport doit mentionner les caractéristiques de l'échantillon et présenter les éléments permettant de justifier son caractère représentatif et suffisant.

MISE EN ŒUVRE PAR LES ÉTATS MEMBRES

42. Les observations relatives aux États membres visités sont présentées ci-après. Il importe cependant de ne pas oublier que la vérification de l'application correcte du règlement relève en dernier ressort de la responsabilité de la Commission.

Arrangements actuels

43. En France, les contrôles au titre de l'article 3 concernant le FEDER, le FEOGA-Orientation et l'IFOP sont effectués par des agents du service chargé de la gestion des dépenses, sous l'autorité du préfet de région. Un service de contrôle régional séparé se charge des contrôles du FSE.

44. La Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) est chargée d'établir la déclaration de validité. Cet organisme compte des représentants de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de chaque ministère responsable d'un Fonds. Fonctionnellement indépendante des organismes chargés de la mise en œuvre des dépenses cofinancées, la CICC satisfait, à ce titre, à l'article 8, paragraphe 1.

45. Au Royaume-Uni, les contrôles au titre de l'article 3 concernant le FEDER sont opérés par des fonctionnaires des services régionaux de l'Administration de l'État (ou du «Scottish Executive» et de la «Welsh Assembly» pour l'Écosse et le Pays de Galles, respectivement) qui gèrent les projets. Afin de satisfaire au critère d'indépendance, le contrôle relève d'une unité distincte au sein de la division «Finances». Tel est également le cas pour le FSE, pour lequel une unité centrale indépendante est en outre chargée de certains contrôles. Un corps indépendant de contrôleurs est chargé de contrôler le FEOGA-Orientation. Dans tous les cas de figure, le service d'audit interne du ministère national compétent établit les déclarations de validité, ce qui garantit l'indépendance et satisfait aux dispositions de l'article 8, paragraphe 1.

46. En Espagne, la responsabilité des contrôles au titre de l'article 3 est partagée entre la «Intervención General de la Administración del Estado» (IGAE — Inspection générale de l'Administration de l'État), pour les mesures gérées au niveau national, et les 17 «Intervenciones Generales» (Inspections générales) des com-

munautés autonomes, pour les mesures qui incombent à ces dernières. Ces mêmes organismes, fonctionnellement indépendants du service d'exécution, sont chargés d'établir les déclarations de validité pour tous les Fonds.

47. En Italie, le système définitif n'avait pas été arrêté en octobre 2000, au moment de l'audit de la Cour. Chaque ministère national et chaque région responsable de la mise en œuvre des formes d'intervention est libre d'adopter ses propres dispositions. Les contrôles au titre de l'article 3 sont effectués soit par un comité interne du ministère ou de la région, soit par des contrôleurs externes du secteur privé. En général, c'est l'organisme de contrôle qui fournit également la déclaration de validité. L'indépendance serait donc garantie.

48. En Allemagne, les *Bundesländer* sont également autonomes; les contrôles au titre de l'article 3 y sont essentiellement effectués par les services opérationnels des ministères régionaux (des *Länder*) chargés de la gestion des Fonds; quant aux déclarations de validité, elles relèvent de services indépendants, tels que le *Beauftragte für den Haushalt* (responsable des affaires budgétaires) du ministère concerné.

49. Les autorités allemandes ont demandé l'accord préalable de la Commission sur la conformité de leurs arrangements administratifs actuels avec les dispositions réglementaires. La DG AUDIT et des représentants des ministères fédéraux ont signé un accord (relevé de conclusions) en 1998, confirmant que les systèmes mis en place au niveau du gouvernement fédéral et des *Länder*, conformément aux descriptions fournies par les autorités allemandes, satisfaisaient aux dispositions réglementaires. Compte tenu du caractère très limité des vérifications auxquelles la Commission a soumis le système allemand de gestion et de contrôle, des réserves ont été formulées sur des points clés, tels que l'indépendance de la personne/l'instance habilitée à établir la déclaration de validité. La Commission n'en a pas moins donné son accord sans réserve aux autorités allemandes. Les critères sur lesquels s'est fondée la Commission pour conclure que le système de contrôle était conforme aux exigences du règlement n'apparaissent donc pas clairement. En outre, l'audit de la Cour a montré que le système utilisé pour le FEDER n'était pas conforme aux dispositions réglementaires.

50. Au Portugal, les contrôles sont effectués, en partie, par des organismes de contrôle indépendants des services gestionnaires et, en partie, par l'instance habilitée à établir la déclaration de validité, qui fait partie du ministère des finances. Cela garantit son indépendance et, donc, sa conformité à l'article 8, paragraphe 1.

Coordination au niveau des États membres

51. Dans les États membres, divers organismes sont chargés d'effectuer les contrôles. La Cour estime donc que la création d'un organisme coordinateur, point de contact avec la Commission, qui serait chargé de définir les lignes directrices et les bonnes pratiques et de prodiguer des conseils, faciliterait l'application du règlement. L'une des particularités de la mise en œuvre des mesures du FEDER par les États membres est l'intervention d'un nombre considérable d'organismes. D'où la difficulté mais aussi la nécessité d'uniformiser les procédures et d'élaborer des instructions communes.

52. En France, la CICC a joué un rôle très actif au niveau de la recommandation des bonnes pratiques aux régions pour la réalisation des contrôles prévus à l'article 3 du règlement. Cette commission visite toutes les régions et évalue la pertinence (conformité de l'échantillon par rapport aux dispositions de l'article 3, paragraphe 3), le nombre (couverture correspondant à l'objectif des 5 %) et la qualité des contrôles prévus à l'article 3; par ailleurs, elle dispose d'une vue d'ensemble de toutes les formes d'intervention dans cet État membre. Elle évalue également l'adéquation des systèmes de gestion et de contrôle. La CICC repasse dans les différentes régions pour s'assurer que ses recommandations d'amélioration ont été mises en œuvre.

53. Au Portugal, la «Inspecção-Geral de Finanças» dispose également d'une vue d'ensemble sur toutes les formes d'intervention ainsi que sur le travail effectué au titre des articles 2 et 3 du règlement. En outre, cet organisme effectue également ses propres contrôles. Au Royaume-Uni, le service d'audit interne de chaque ministère joue un rôle similaire à celui de la CICC en France, à la différence près qu'il n'est chargé que du contrôle d'un seul Fonds ⁽¹⁾.

54. En Italie, il n'existe pas d'organisme unique chargé des déclarations de validité. L'IGRUE («Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea»), organisme de coordination du ministère du trésor, assume cette fonction. L'IGRUE n'assure qu'une coordination limitée des méthodes d'audit; par ailleurs, aucune ligne directrice pratique détaillée n'est disponible en ce qui concerne les modalités des contrôles au titre de l'article 3, par exemple, ou le type de travail à confier à la personne/au service responsable de la déclaration de validité. De même, aucune liste de contrôle établie au niveau central, qui permettrait d'assurer une cohérence fondamentale et des normes communes minimales entre les ministères/régions ayant les mêmes types de dépenses, n'est disponible. L'IGRUE permet à chaque organisme de gestion de déterminer le responsable de la déclaration de validité. Les régions étant autonomes, chaque organisme est responsable de son travail et peut librement instaurer sa méthodologie. La cohérence des normes d'audit ou le traitement des erreurs n'est donc nullement garanti entre les différents organismes ou pour un même Fonds.

55. Par ailleurs, en Italie, l'IGRUE n'est pas le seul interlocuteur de la Commission en ce qui concerne le règlement; en effet, il arrive fréquemment que le ministère ou la région envoie directement les demandes d'information à la DG responsable du Fonds concerné. L'IGRUE n'est pas toujours informée de cette correspondance ni des réponses.

56. En Allemagne, chacun des seize *Bundesländer* doit veiller à agir en conformité avec la réglementation. Le ministère fédéral des finances (BMF) coordonne la mise en œuvre du règlement pour tous les Fonds structurels. Toutefois, il ne dispose d'aucune vue d'ensemble ni d'aucun contrôle de la qualité de la mise en œuvre. Les autorités fédérales ne sont pas informées des décisions organisationnelles prises par les *Länder* pour effectuer les contrôles prévus à l'article 3 ni de la désignation du responsable de la déclaration de validité.

57. En Espagne, les régions sont également indépendantes des autorités nationales. Toutefois, la formule espagnole présente un avantage en ce sens que l'organisme responsable de la déclaration de clôture est le même que celui chargé de l'exécution des contrôles au titre de l'article 3, ce qui permet en soi d'avoir une bonne vue d'ensemble de ces contrôles pour tous les Fonds. S'il est vrai que l'IGAE a émis des instructions et établi des listes de contrôle pour toutes les communautés autonomes, elle ne se préoccupe toutefois pas de la conformité ni de la cohérence d'interprétation d'une région à l'autre en ce qui concerne les formes d'intervention relevant de la compétence exclusive des communautés autonomes du fait des spécificités constitutionnelles de l'Espagne.

58. Il apparaît donc que, dans les trois derniers États membres mentionnés ⁽²⁾, qui sont dotés d'organisations constitutionnelles et administratives décentralisées, l'autorité centrale responsable n'examine pas le travail des autorités régionales et n'a pas instauré — sauf en Espagne — de règles précises pour la conduite des contrôles, ceux-ci étant du seul ressort des autorités régionales en question. Étant donné les rares contacts entre autorités régionales concernant la méthodologie et le traitement des cas constatés, rien ne permet de garantir que les autorités régionales appliqueront un traitement cohérent ni un ensemble de normes minimales pour le contrôle. La Commission, en association avec les États membres, devrait prendre les mesures nécessaires pour combler cette lacune, par exemple mettre en place des comités de coordination.

59. L'élaboration d'une déclaration de validité récapitulative requiert un travail de coordination considérable entre les organismes nationaux et régionaux concernés. Toutefois, lorsqu'une forme d'intervention comporte à la fois des dépenses nationales et régionales et lorsque les organismes nationaux et régionaux effectuent des contrôles distincts, une seule déclaration de validité est requise. Cela pour deux raisons: premièrement, le règlement requiert une seule déclaration de ce type par forme d'intervention; deuxièmement, la Commission ne serait absolument pas en mesure de traiter plusieurs déclarations de validité dont les conclusions pourraient être différentes.

60. Dans certains des États membres ayant fait l'objet de l'audit, la Cour a constaté que le suivi, au niveau national, du respect de l'objectif des 5 % prévu à l'article 3 du règlement était insuffisant. Il s'est avéré, en effet, que seules l'Espagne et l'Italie avaient assuré un suivi adéquat. En France, le ministère national compétent ne vérifie le niveau de réalisation de cet objectif sur une base permanente que pour le FSE. Les autorités nationales désignées pour chaque Fonds dans les différents États membres devraient adopter cette pratique. Toute irrégularité constatée doit également figurer parmi ces informations; elle est ensuite communiquée à la Commission, conformément au règlement (CE) n° 1681/94.

⁽¹⁾ Toutefois, l'organisme de contrôle interne du ministère britannique de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation se charge tant du FEOGA-Orientation que de l'IFOP.

⁽²⁾ En Espagne, l'IGAE n'est habilitée ni à examiner ni à faire modifier les travaux effectués par les 17 *Intervenciones Generales* régionales.

Responsabilité de l'exécution des contrôles

61. Pour la Commission, une nette séparation des fonctions entre les autorités de gestion et de paiement et les organismes de contrôle est indispensable à la réalisation des objectifs visés à l'article 3 du règlement ⁽¹⁾; or, en octobre 2000 et en mars 2001, la Commission examinait encore avec les États membres la question de l'indépendance des organisations qui se chargent des contrôles au titre de l'article 3 pour la période 1994-1999. La Commission aurait dû régler cette question au moment de l'introduction du règlement. Bien que l'article 3 n'impose pas explicitement cette indépendance, le nouveau règlement applicable en matière de contrôle ⁽²⁾ pour la période de programmation 2000-2006 a instauré le principe d'une nette séparation entre contrôleur et gestionnaire.

62. Dans le Brandebourg, les personnes responsables de la gestion des projets relevant du FEDER sont également chargées d'effectuer les contrôles prévus à l'article 3. En France (Nord-Pas-de-Calais), il n'a pas toujours été possible de s'assurer que le contrôleur n'était pas en réalité le gestionnaire du projet. Ces deux régions ont informé la Cour que, depuis l'audit effectué par cette dernière, elles ont pris des mesures pour garantir une séparation appropriée. Dans un autre cas, la Commission a accepté que les unités d'audit internes de deux sociétés privées (également organismes d'exécution), soient autorisées à exercer les contrôles au titre de l'article 3 et à établir les déclarations de validité au titre de l'article 8. Ces organismes étaient également les bénéficiaires finals d'un certain nombre de mesures, ce qui compromettait leur indépendance. En l'absence de supervision externe par une entité publique, l'indépendance des contrôles ne peut être assurée.

Sélection d'un échantillon

63. L'audit a permis de déceler, dans trois États membres, de sérieux problèmes affectant les procédures d'échantillonnage, notamment en ce qui concerne deux exigences du règlement, à savoir la représentativité de l'échantillon d'audit et l'analyse de risques.

64. Ainsi est-il apparu qu'en Allemagne (Brandebourg), aucun instrument ne permettait de garantir la représentativité de l'échantillon (projets de nature et d'ampleur suffisamment variées). En Allemagne (pour le FSE, au niveau fédéral), seuls des projets d'un montant total de dépenses éligibles supérieur à 500 000 euros ont été sélectionnés et, dans le Brandebourg, l'échantillon de 5 % à contrôler portait sur 5 % des projets du FEDER ayant fait l'objet d'un cofinancement, plutôt que sur 5 % des dépenses totales éligibles conformément aux dispositions du règlement. En outre, au Royaume-Uni, les projets clôturés du FEDER et du FEOGA ont été exclus de la procédure de sélection.

65. En Italie, pour le FSE, et en Allemagne (Brandebourg, pour le FSE et le FEOGA-Orientation), la sélection de l'échantillon s'est faite sans qu'il ne soit tenu compte du critère d'analyse de risques, alors que, dans d'autres cas, ce seul critère a été considéré pour sélectionner l'échantillon, sur la base d'erreurs déjà identifiées dans les projets connexes. Cette dernière procédure de sélection n'est pas représentative, dans la mesure où elle ne donne pas une image fidèle du taux d'erreurs global et est contraire aux dispositions de l'article 3, paragraphes 2 et 3.

Contenu des contrôles

66. Au Royaume-Uni (Écosse), la Cour a pu constater que les contrôles concernant le FEDER étaient des contrôles du fonctionnement des systèmes plutôt que des tests de validation portant sur les différentes déclarations de dépenses relatives aux projets. À ce titre, l'État membre concerné se conformait au seul article 3, paragraphe 1, point a), qui porte sur la vérification des systèmes de gestion et de contrôle, et non à l'article 3, paragraphe 1, point b), concernant l'examen des déclarations de dépenses. Dans le même État membre, les contrôles concernant les dépenses au titre du FSE ne visaient qu'à déterminer l'existence de systèmes permettant l'établissement de déclarations de dépenses correctes; par conséquent, les rapports examinés par les auditeurs de la Cour n'étaient étayés que par un nombre limité de tests de validation relatifs aux projets.

67. À l'opposé, en Allemagne, les contrôles sur les actions au titre du FSE, tant au niveau national que régional, faisaient l'impasse sur l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle existants. Dans la mesure où aucun autre contrôle n'a été effectué sur les systèmes, les dispositions prévues à l'article 3, paragraphe 1, point a), n'ont pas été respectées.

68. En France, les instructions établies au niveau central concernant les contrôles à effectuer au niveau régional respectent les critères prévus à l'article 3. Toutefois, dans le Nord-Pas-de-Calais, pour tous les Fonds à l'exception du FSE, il est apparu que de nombreux contrôles inclus dans les 5 % à couvrir étaient des contrôles de routine effectués avant le paiement final, qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur du règlement. Or, ceux-ci n'incluaient généralement pas d'audit financier approfondi des dépenses. Au moment de l'audit en février 2000, l'obligation de contrôler 5 % des dépenses n'était pas remplie de manière satisfaisante. Depuis, les autorités françaises ont informé la Cour qu'elles ont remédié à cette insuffisance.

69. Les rapports d'audit comportaient des lacunes. D'une manière générale, les rapports faisaient rarement état des résultats quantitatifs des contrôles, cette information étant pourtant nécessaire pour établir la déclaration de validité. En France (Nord-Pas-de-Calais), les rapports relatifs au FEDER et au FEOGA examinés consistaient en une certification tenant en une seule ligne du travail effectué et en une recommandation de paiement final destinée au promoteur de projet. Depuis l'audit de la Cour, de nouvelles instructions ont été données pour corriger cela. En Allemagne, dans le Brandebourg (FSE et FEOGA-Orientation) mais aussi au niveau national (FSE), les rapports ne contenaient aucune information sur l'objet du test ni sur la méthode de sélection et le caractère représentatif des échantillons.

⁽¹⁾ Lettre adressée par la Commission au Royaume-Uni le 28 septembre 2000.

⁽²⁾ JO L 63 du 3.3.2001 — Règlement (CE) n° 438/2001.

Dépenses éligibles contrôlées

70. L'article 3, paragraphe 1, point b) et l'article 4, points d) et e), du règlement ainsi que le MAFS de la Commission ⁽¹⁾ prévoient que les dépenses sous-jacentes ⁽²⁾ fassent l'objet de vérifications. Seules les dépenses payées, déclarées et ayant fait l'objet de tests de validation peuvent être considérées comme ayant été contrôlées au titre du règlement. Toutefois, dans la plupart des cas examinés, ces tests n'ont pas été effectués.

71. Au Royaume-Uni, certaines dépenses du FSE mentionnées comme ayant été contrôlées étaient relatives à des demandes de concours d'années antérieures et postérieures à l'année soumise au contrôle, sans que la documentation sous-jacente n'ait en réalité été examinée. Dans un autre cas, où un examen du système financier avait été effectué ⁽³⁾, les projets ont été considérés comme ayant fait l'objet de tests de validation.

72. L'une des insuffisances constatées de manière récurrente au cours de cet audit a été le fait de prendre en compte, comme si elles avaient été contrôlées, des dépenses non encourues au moment du contrôle, notamment dans le cas des dépenses du FEDER où le contrôle des projets a été effectué à mi-parcours. Or, en l'occurrence, les États membres ont considéré que la totalité des dépenses éligibles autorisées avaient été contrôlées. Dans un cas, en Allemagne, les dépenses portant sur un projet contrôlé à deux reprises, ont été comptabilisées deux fois dans les 5 % à contrôler.

73. Les autorités espagnoles et britanniques ont communiqué, dans certains cas dès 1998, avoir atteint pour certaines formes d'intervention le pourcentage à réaliser. Pour que toute la durée de la période soit couverte, les autres dépenses devront être contrôlées au cours des années suivantes, puisque le règlement exige d'étaler les contrôles uniformément sur toute la durée de la période concernée.

74. Bien qu'un certain nombre d'États membres soit convaincu du contraire, les audits de la Cour et de la Commission ne peuvent pas être comptabilisés dans le total des 5 %; d'ailleurs, le règlement stipule que: «les États membres organisent (...) des contrôles des projets...» (article 3). En tout état de cause, les méthodes de sélection des projets à contrôler et les objectifs des tests effectués par

des contrôleurs de l'Union européenne sont susceptibles de ne pas satisfaire aux mêmes critères. Les normes internationales d'audit requièrent cependant que la personne/l'instance habilitée à établir la déclaration de validité tienne compte des constatations de l'audit opéré par l'Union européenne.

Réduction du pourcentage de 5 % à réaliser

75. La Commission n'a toujours pas expliqué clairement la disposition qui autorise une réduction du pourcentage de 5 % à réaliser. Une certaine confusion s'est fait sentir dans les États membres quant à sa mise en œuvre. Par ailleurs, le MAFS ne donne pas d'indications en la matière, se limitant à énoncer que cette réduction est calculée en fonction de la date de versement du paiement final (31 décembre 2001).

76. L'interprétation avancée par la DG EMPL est que l'échantillon de 5 % ne porte que sur des dépenses de la période 1998-2001 (c'est-à-dire à partir de l'entrée en vigueur du règlement), et qu'aucune dépense ne doit être contrôlée pour la période 1994-1997. En revanche, selon une autre interprétation [soutenue par la DG AUDIT ⁽⁴⁾], il faudrait contrôler un pourcentage limité de dépenses pour chaque année de la période 1994-2001 ⁽⁵⁾.

77. Les résultats de ces contrôles constituant un élément clé de la déclaration de validité, la Cour estime que ces derniers doivent porter sur toute la période de programmation, comme pour la déclaration finale des dépenses. Toutefois, comme le recommande la DG AUDIT, il serait plus approprié d'effectuer le calcul en se fondant sur le volume de dépenses par année plutôt que sur une période de référence.

78. En février 2001, la première visite de contrôle de la Commission (DG Affaires régionales) concernant ce règlement spécifique a révélé que les autorités irlandaises n'examinaient pas les dépenses encourues avant l'entrée en vigueur du règlement. Dans le cadre de son audit financier relatif à l'exercice 2000, la Cour a elle-même pu constater que les autorités italiennes et suédoises avaient interprété le règlement de la même manière. Une évaluation plus précoce de la mise en œuvre du règlement aurait permis à la Commission de se rendre compte de ces divergences d'interprétation. Il est donc essentiel que la Commission adresse de toute urgence des orientations en la matière à tous les États membres.

79. Le règlement (CE) n° 2406/98 ne s'applique qu'à l'élaboration de la déclaration de validité. L'exigence d'effectuer des contrôles sur 5 % (ce pourcentage pouvant être réduit dans certains cas) des dépenses totales éligibles vaut pour toutes les formes d'intervention, à savoir, par exemple, pour l'objectif 2, 1994-1996. L'audit a toutefois montré qu'aucun État membre n'avait respecté ce pourcentage de contrôle pour la période de programmation 1994-1996. La Commission devrait soit prendre des mesures pour s'assurer que les États membres appliquent intégralement le règlement, soit proposer la modification de ce dernier.

⁽¹⁾ Le MAFS fait état d'un «contrôle sur place approfondi de tous les aspects de la déclaration des dépenses en s'appuyant sur les documents sources et autres pièces justificatives conservés par les bénéficiaires finals des Fonds structurels» et de «sondages de corroboration destinés à déterminer si les opérations sont correctes» (annexe 2, section B). Il dispose également que «les contrôles qui couvrent les 5 % des dépenses éligibles totales doivent inclure, pour chaque forme d'intervention, des vérifications sur place de déclarations de dépenses». Enfin, il stipule que «la vérification des déclarations de dépenses (...) permet uniquement d'obtenir des assurances pour les déclarations qui ont réellement été vérifiées» (section A).

⁽²⁾ L'article 3, paragraphe 1, point b) dispose que les États membres examinent de manière sélective, sur la base d'une analyse des risques, des déclarations de dépenses établies aux différents niveaux concernés.

⁽³⁾ Par exemple, seules les demandes de solde relatives à deux cours cofinancés par le FSE en 1998 ont été contrôlées; pourtant l'ensemble des cours cofinancés par le FSE étaient mentionnés comme ayant été contrôlés, sous prétexte que les mêmes systèmes étaient appliqués dans tous les cas. L'éligibilité et la réalité de 26 demandes n'avaient donc pas été vérifiées. Les autorités ont correctement appliqué les conclusions s'appuyant sur les résultats obtenus pour les deux formations aux 26 autres cours; cependant, le fait qu'un audit ne révèle ni insuffisances des systèmes ni erreurs substantielles ne saurait justifier l'extrapolation de cette absence d'erreurs aux demandes non contrôlées.

⁽⁴⁾ Lettres adressées au Danemark et à la Finlande.

⁽⁵⁾ Pour un programme opérationnel 1994-1999, par exemple, les paiements peuvent être effectués pendant une période de huit années. Le règlement étant entré en vigueur aux 4/8 environ de la période (en novembre 1997) le pourcentage à contrôler devrait correspondre à 4/8 des 5 %. Par conséquent, un minimum de 2,5 % des dépenses annuelles (1994-2001) devrait être contrôlé.

Déclaration de validité

80. Au moment de l'audit de la Cour, peu de formes d'intervention avaient été clôturées. Dans tous les cas examinés dans le cadre de l'audit (à l'exception de ceux mentionnés au point 62), le responsable de l'établissement de la déclaration de validité disposait de l'indépendance requise. Toutefois, à l'occasion d'un audit ultérieur concernant le FEDER en Grèce, les auditeurs de la Cour ont constaté que le responsable de la déclaration n'avait pas examiné le travail des contrôleurs, compromettant ainsi l'établissement d'une déclaration de validité valable.

81. L'audit a mis en lumière la crainte exprimée par les États membres de se voir pénalisés par une réduction du cofinancement de l'Union européenne s'ils effectuent des contrôles approfondis et des audits de systèmes et s'ils communiquent un nombre élevé d'irrégularités⁽¹⁾. Une telle attitude risquerait de dissuader les États membres de présenter des déclarations de nature critique. La Commission a indiqué à la Cour que seules les irrégularités dont on sait qu'elles seront conservées dans le certificat final des dépenses seraient exclues du cofinancement communautaire. En outre, en cas d'application incorrecte du règlement, la Commission n'appliquerait que des corrections fondées sur une extrapolation à partir de cas d'irrégularités connus. La Cour ne voit pas sur quelle base juridique la Commission pourrait agir de la sorte.

82. On ne peut passer sous silence un nombre élevé d'irrégularités dans la population contrôlée, même lorsque les erreurs détectées sont corrigées. L'échantillon doit également être représentatif, même s'il convient, lors de sa sélection, de tenir compte de tout facteur de risque éventuel. Dès lors, si l'analyse de l'échantillon indique que la fréquence des irrégularités est élevée, cela indiquerait qu'elle demeurerait encore significative dans la partie de la population n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle. Si les irrégularités détectées au cours des contrôles sont de nature systémique, l'article 7 dispose que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour corriger celles qui n'ont pas été relevées lors de ces contrôles. La Commission doit se prononcer immédiatement sur l'usage qu'elle entend faire des déclarations de validité et en informer les États membres, notamment en ce qui concerne les irrégularités non systémiques constatées.

83. La Commission n'a fourni aucune orientation sur ce qu'elle entend par fréquence élevée ou faible des irrégularités. Or, un État peut qualifier comme «élevée» une fréquence qu'un autre définira comme «acceptable». La Commission doit s'informer sur les critères appliqués par les États membres à cet égard et fournir des orientations en la matière. Elle doit également définir des règles communes à suivre par les DG opérationnelles à la réception d'une déclaration de validité, afin de garantir l'égalité de traitement entre les États membres et les Fonds structurels.

84. En outre, la notion de «fréquence» est trop limitée pour servir à l'évaluation de l'incidence des irrégularités sur une déclaration de dépenses. En effet, les irrégularités peuvent être fréquentes (auquel cas il faut en rechercher la cause) mais avoir une incidence

minime sur la déclaration des dépenses. La fréquence des irrégularités ne permet pas de mesurer l'incidence financière de celles-ci. Or, dans ce cas, il est difficile de faire une évaluation précise de la fiabilité d'une déclaration de dépenses. Il faudrait pouvoir disposer d'une quantification des irrégularités, qui permette de refléter leur incidence réelle sur les dépenses sous-jacentes.

Pistes d'audit

85. L'enregistrement de chacune des dépenses ainsi que les pièces justificatives disponibles aux différents niveaux (administrations et bénéficiaires) constituent une piste d'audit. La Commission a chargé une société de conseil de réaliser une étude sur les systèmes de contrôle et de gestion des dépenses du Fonds structurel dans une sélection d'États membres. Il en est ressorti une série de diagrammes et de descriptions de systèmes par Fonds pour les États membres sélectionnés. Des informations similaires ont pu être rassemblées par les autres États membres sur la base d'un modèle élaboré par les consultants. L'étude dans son ensemble devait être régulièrement actualisée.

86. L'article 2, paragraphe 2, ainsi que l'annexe I du règlement, décrivent les éléments que doit comporter une piste d'audit pour être suffisante. Les pistes d'audit établies sur la base de l'étude commandée par la Commission permettaient de retracer les responsabilités, mais pas de se prononcer sur l'adéquation des systèmes de gestion et de contrôle en vigueur ni d'identifier les facteurs de risque. Par ailleurs, aucune assurance n'a pu être trouvée quant à la conformité de la piste d'audit avec le modèle figurant en annexe au règlement.

87. En raison de la grande diversité des projets et des systèmes administratifs des États membres pour la gestion et le contrôle des Fonds structurels (notamment en ce qui concerne le FEDER), une seule et même piste d'audit ne s'applique qu'exceptionnellement à toutes les formes d'intervention pour un Fonds déterminé dans un État membre. En effet, la Cour n'ayant trouvé aucun élément permettant d'attester que les fonctionnaires de la Commission, qui préfèrent s'en remettre à leur connaissance des systèmes ni d'ailleurs que les États membres utilisent ou actualisent ces pistes d'audit, il est permis de s'interroger sur les bénéfices tirés de ce contrat d'étude⁽²⁾.

OBJECTIFS DU RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94

88. L'objectif premier du règlement en cause est de permettre à la Commission d'être mieux informée des procédures judiciaires et administratives en cours dans les États membres, de la nature, du niveau et de l'incidence financière des irrégularités affectant les Fonds structurels ainsi que des mesures préventives adoptées par les autorités nationales à cet égard conformément à l'article 23 du règlement (CEE) n° 2082/93. Pour atteindre cet objectif, le règlement (CE) n° 1681/94 prévoit l'organisation d'un système d'information concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées.

⁽¹⁾ Seul le terme «irrégularité» apparaît à l'article 8 du règlement. Dans ce contexte, la Cour considère que ce terme devrait recouvrir la notion d'erreur.

⁽²⁾ Le montant du contrat s'élève à 300 000 euros.

89. Le règlement ne précise pas comment les États membres doivent interpréter la notion d'irrégularité [cela n'a pas été fait avant l'adoption du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 ⁽¹⁾] ni dans quel but la Commission a demandé la mise en place d'un tel système d'information. Le règlement reste notamment muet sur l'utilisation des informations en question, par exemple en ce qui concerne le recours à l'analyse de risques et le suivi des opérations de recouvrement des sommes indûment versées.

RÔLE DE L'OLAF ET DES AUTRES SERVICES DE LA COMMISSION DANS L'APPLICATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94

Systèmes de gestion

90. En décembre 1993, l'UCLAF faisait partie intégrante du secrétariat général de la Commission. L'une de ses responsabilités consistait à veiller à l'application du règlement (CE) n° 1681/94, notamment à la réception et au traitement des communications des États membres relatives aux irrégularités constatées. En matière de gestion financière, les directions générales (DG) compétentes assumaient cependant toujours les responsabilités incombant normalement à la Commission en vertu de l'article 23 du règlement (CE) n° 2082/93 du Conseil, en ce qui concerne la mise en œuvre des actions des Fonds structurels.

91. Depuis 1997, l'UCLAF (récemment remplacée par l'OLAF) connaît des difficultés avec son système de gestion et d'enregistrement des communications d'irrégularités des États membres dans le domaine des Fonds structurels, en raison de problèmes techniques et de l'insuffisance des ressources humaines. À partir de fin 1997, l'UCLAF a cessé d'enregistrer les communications dans sa base de données des irrégularités ⁽²⁾, hébergée à Luxembourg, puisque celle-ci a été supprimée suite au transfert de son contenu dans le système central IRENE ⁽³⁾ à Bruxelles. Faute de logiciel, les données n'ont pu être traitées et aucune nouvelle information n'a été introduite. La suppression de la base de données a également mis fin à l'accès des DG à cette dernière. Bien qu'elle ait continué à recevoir chaque trimestre des communications d'irrégularités des États membres, l'UCLAF ne les a donc plus transmises régulièrement ou systématiquement aux autres services de la Commission après 1997 ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ L'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 (JO L 312 du 23.12.1995) dispose qu'est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue.

⁽²⁾ S'agissant des procédures de communication d'informations par les États membres, le rapport de l'OLAF sur les activités opérationnelles (1^{er} juin 1999-31 mai 2000) du 23 mai 2000 indiquait que toutes les informations communiquées en vertu du règlement (CE) n° 1681/94 étaient saisies dans la base de données informatique de l'Office, IRENE (point I.1.1).

⁽³⁾ La base de données IRENE (irrégularités, enquêtes, exploitation) est opérationnelle depuis le 1^{er} décembre 1992.

⁽⁴⁾ Par exemple, seulement quatre des 14 cas communiqués par les États membres à l'OLAF au cours de la période 1997-1999 et concernant l'IFOP, avaient été notifiés à la DG FISH avant que celle-ci ne demande à l'OLAF, en mai 1999, une mise à jour des informations transmises.

92. Seules les DG REGIO et FISH disposaient de systèmes de gestion, d'enregistrement et de suivi des communications d'irrégularités; cependant, il s'est avéré qu'ils présentaient également des déficiences. Toutes les questions relatives à la gestion financière des Fonds structurels étaient consignées dans des fiches financières individuelles, ce qui rendait le contrôle et l'utilisation de l'information difficiles. Suite à l'audit de la Cour, les services de la Commission ont déclaré qu'ils déployaient des efforts pour améliorer la situation dans ce domaine.

93. Depuis la création de l'OLAF, le 1^{er} juin 1999 ⁽⁵⁾, la conception d'un nouveau système de bases de données informatisées est en cours; destiné à répondre aux besoins énormes de la nouvelle organisation en matière d'information, il devrait être opérationnel en 2001. Selon les informations fournies à la Cour, il permettra aux États membres et aux DG de la Commission de communiquer et d'examiner les cas d'irrégularités par voie électronique.

94. Conformément au livre blanc sur la réforme de la Commission ⁽⁶⁾ de mars 2000, et dans la perspective du renforcement et de la réorganisation en cours de la fonction d'audit interne au sein de la Commission, cette dernière a l'intention d'assurer une coordination et une interaction meilleures entre l'OLAF et les DG de la Commission, une utilisation optimale du système central d'alerte précoce concernant les bénéficiaires des crédits communautaires (qui permet au système comptable de la Commission d'identifier les bénéficiaires à haut risque avant que le paiement soit effectué) et une gestion plus efficace des opérations de recouvrement des sommes indûment versées. À cette fin, l'OLAF et les autres services de la Commission devraient s'interroger sur l'opportunité pour les DG compétentes en matière de Fonds structurels d'effectuer une première vérification des rapports d'irrégularités. Cela permettrait d'assurer plus facilement, en temps utile et directement le suivi des irrégularités avec les autorités des États membres et de veiller à ce que les corrections nécessaires soient apportées avant que la Commission n'effectue d'autres paiements.

Orientations de la Commission

95. La notion d'irrégularité est définie à l'article 1^{er}, paragraphe 2 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Conformément à ce règlement, est constitutive d'une irrégularité:

«Toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général ... par une dépense indue».

96. Le règlement (CE) n° 1681/94 ne contenant aucune définition de la notion d'irrégularité, l'OLAF a repris celle mentionnée ci-dessus dans les orientations adressées aux États membres en matière de détection et de communication des irrégularités. D'une manière générale, ce qui distingue la fraude de l'irrégularité est

⁽⁵⁾ Le 28 avril 1999, la Commission a adopté la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999).

⁽⁶⁾ Livre blanc sur la réforme de la Commission, COM(2000) 200 final du 1^{er} mars 2000 et COM(2000) 200 final/2 du 5 avril 2000.

que la première constitue un acte intentionnel et une infraction, tandis que la seconde représente une violation du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission.

97. Le rôle de l'OLAF a été de fournir des informations et des orientations sur l'interprétation et les modalités d'application du règlement (CE) n° 1681/94. Cela a été fait dans le cadre de séminaires organisés dans les États membres, de réunions bilatérales avec les autorités nationales et de réunions du comité consultatif de coordination de la lutte contre la fraude [Cocolaf ⁽¹⁾]. Si ces initiatives ont eu, dans certains cas, une incidence positive sur le nombre des cas rapportés et sur la qualité des informations correspondantes, l'audit a montré que l'OLAF ⁽²⁾ ne disposait d'aucune information précise permettant de déterminer dans quelle mesure les différents États membres respectaient les dispositions du règlement, notamment quant à la définition de la notion d'irrégularité utilisée, ce qui lui permettrait pourtant d'évaluer qualitativement et quantitativement les informations communiquées.

98. Les services de la Commission et les autorités nationales chargées de la coordination ⁽³⁾ n'ayant pas fourni d'orientations suffisamment claires, les États membres et les régions, voire même les autorités de gestion de chacun des Fonds structurels en ont donné des interprétations diverses. Par exemple, les services de la Commission ont adressé à l'Italie des orientations contradictoires qui limitaient à l'origine les irrégularités à signaler aux cas aboutissant à des sanctions, mais qui par la suite ont prévu d'inclure aussi les cas non préjudiciables pour le budget communautaire ⁽⁴⁾. En Italie (Latium), l'audit a fait apparaître que les autorités régionales compétentes n'avaient reçu aucune instruction ni orientation depuis 1995.

99. Dans son rapport annuel 1999 sur la lutte contre la fraude, la Commission signalait déjà que la définition et l'interprétation de la notion d'irrégularité devant faire l'objet d'une communication par les États membres posait problème. Le rapport, qui comprenait les résultats d'une étude ⁽⁵⁾ fondée sur l'analyse des communications des États membres pour la période 1993-1997, indiquait en conclusion que ces dernières différaient d'un État membre à un autre et que, par conséquent, «la pratique actuelle des États membres n'est pas en ligne avec l'objectif d'assurer une protection équivalente des intérêts financiers de l'Union européenne».

⁽¹⁾ Le «Comité consultatif de coordination de la lutte contre la fraude» (Cocolaf), créé en 1994, se compose de représentants des États membres et est présidé par l'OLAF.

⁽²⁾ Dans son rapport sur les activités opérationnelles (1^{er} juin 1999-31 mai 2000) du 23 mai 2000, l'OLAF a indiqué que «les procédures de communication d'informations par les États membres [ont été] harmonisées» et «qu'elles [étaient] soumises au respect d'une présentation uniforme facilitant leur exploitation informatique en rapport avec les communications prévues par le règlement (CE) n° 1681/94» (point 1.1.1).

⁽³⁾ Italie: le service chargé des politiques communautaires au sein de la Présidence du Conseil des ministres n'a pas défini la notion d'irrégularité devant faire l'objet d'une communication», de sorte que chaque administration l'a interprétée différemment.

⁽⁴⁾ Lettre de la DG Emploi d'avril 1995, modifiée ultérieurement par la lettre n° 1319 adressée au ministère italien du travail le 16 janvier 2000.

⁽⁵⁾ Étude réalisée par le Centre commun de recherche, 1993-1997.

100. Une partie des autorités chargées de la communication des cas de fraude ou d'irrégularité ont considéré, à tort (peut-être du fait que la vocation de l'UCLAF/OLAF est essentiellement la prévention de la fraude), que leur obligation de communication se limitait aux cas de fraude avérée ou suspectée; en sa réunion du 4 octobre 1995, le Cocolaf a en effet établi que cette interprétation restrictive de la notion d'irrégularité n'était pas conforme au règlement (CE) n° 1681/94.

101. En ce qui concerne les irrégularités non frauduleuses devant faire l'objet d'une communication en vertu du règlement, il n'apparaissait pas toujours clairement si un paiement ou une demande de concours était nécessaire pour qu'une irrégularité doive être signalée. Au Royaume-Uni, cela s'est traduit par trois interprétations différentes pour trois Fonds structurels. En Allemagne (Brandebourg), un même organisme d'exécution responsable de la gestion de deux Fonds structurels a interprété la réglementation de deux manières différentes et ce, sans raison apparente. Enfin, en Espagne, seuls les cas où une procédure de recouvrement avait été engagée ont été communiqués.

102. Le critère selon lequel les États membres sont tenus de communiquer tous les cas d'irrégularités ayant fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire, a également fait l'objet de différentes interprétations par les autorités nationales. Dans de nombreux cas, elles ont considéré que l'émission d'un ordre de recouvrement ou l'engagement d'une action en justice était une condition préalable nécessaire au signalement d'une irrégularité et que la détection et l'analyse de celle-ci ne suffisaient pas. En France et en Italie, un nombre considérable de cas de fraude soupçonnée soumis à une enquête n'ont de ce fait été communiqués ni à l'OLAF ni aux autres services de la Commission.

103. Lorsque la législation nationale le prévoit, la communication de cas d'irrégularités peut être subordonnée à l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente, conformément à l'article 3, paragraphe 3, du règlement. L'application conforme de cette disposition a entraîné des retards allant jusqu'à deux ans dans certains cas ⁽⁶⁾, les autorités devant attendre l'issue des procédures administratives et judiciaires. En revanche, les procédures appliquées en Espagne et au Royaume-Uni ont souvent permis de communiquer rapidement les cas d'irrégularité.

104. L'Allemagne (Bavière) et l'Italie ont considéré que le règlement ne s'appliquait pas aux irrégularités commises par les organismes de gestion des fonds. Cette interprétation est particulièrement importante, car l'organisme de gestion bénéficiant d'un statut juridique indépendant, il n'est pas soumis au contrôle des autorités chargées de la certification des financements, d'où un risque accru pour les opérations financées par l'Union européenne qui relèvent de sa responsabilité.

105. Dans de nombreux cas ⁽⁷⁾, les autorités de gestion ont corrigé des irrégularités détectées en réduisant le montant de la subvention octroyée, mais ils ne les ont pas communiquées. Ajoutée aux problèmes d'interprétation exposés aux points ci-dessus, cette pratique explique pourquoi le nombre d'irrégularités communiquées par certains organismes de gestion en Belgique, en France et aux Pays-Bas était relativement peu élevé. Dans plusieurs cas

⁽⁶⁾ France, Belgique, Pays-Bas et Italie.

⁽⁷⁾ Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni et Italie.

relatifs à certains Fonds structurels, elle est même responsable de l'absence totale de communication d'irrégularités ⁽¹⁾. Selon un organisme de gestion visité ⁽²⁾, l'application stricte de la définition de la notion d'irrégularité entraînerait la communication de milliers de cas chaque année. L'annexe 1 fait apparaître le nombre de cas d'irrégularités communiqués pour la période 1994-2000 ainsi que les montants correspondants, ventilés par Fonds structurel et par État membre.

106. Les autorités des États membres utilisant différentes définitions de la notion d'irrégularité et n'étant pas à même de tenir les informations à jour, les données communiquées sont incomplètes, non fiables, trompeuses et obsolètes, et n'ont qu'une valeur limitée sur le plan de la gestion financière. Bien que des séminaires d'information aient été organisés conjointement par les autorités nationales et l'OLAF, la Commission et les États membres doivent consentir des efforts supplémentaires pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs au niveau national, et garantir de la sorte une approche plus cohérente en matière de communication d'irrégularités. L'annexe 2 présente un descriptif synthétique des systèmes mis en place par les États membres visités pour se conformer au règlement.

Suivi, par l'OLAF et par les autres services de la Commission, de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1681/94

107. Le traitement des irrégularités détectées et l'application des corrections financières relève au premier chef de la responsabilité des États membres; en revanche, le suivi du système et des communications d'irrégularités incombe, au niveau communautaire, à la fois à l'OLAF, à la DG AUDIT et aux DG opérationnelles de la Commission. Dans un certain nombre de domaines, le suivi, par la Commission, de l'application du règlement en cause s'est avéré insuffisant. Premièrement, la Cour n'a obtenu aucun élément probant attestant que la Commission a procédé à une analyse et à une évaluation des informations disparates fournies par les États membres sur leurs systèmes de gestion et de contrôle ainsi que sur leurs dispositifs de détection et de communication des irrégularités. L'OLAF est l'autorité de référence en ce qui concerne l'application du règlement (CE) n° 1681/94 et est destinataire des communications visées aux articles 3 et 5. La DG AUDIT (en sa qualité d'auditeur des systèmes financiers des États membres) reçoit de la part des États membres des rapports sur leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives, prévus à l'article 2 du règlement ainsi qu'à l'article 23, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4253/88. Contrairement à l'esprit du règlement, ces données ne comportent aucun détail particulier sur les systèmes d'information utilisés par les États membres pour détecter et communiquer les irrégularités. En outre, ni l'OLAF ni les DG de la Com-

mission ne disposent de détails particuliers ni d'analyses des procédures ou de systèmes de communication des irrégularités en vigueur dans les États membres.

108. Deuxièmement, aucun service de la Commission ne s'est rendu dans les États membres en vue de contrôler plus spécifiquement sur place les systèmes utilisés en la matière. Or, les résultats de l'audit effectué par la Cour montrent la nécessité de tels contrôles sur place; en effet, ce dernier a fait apparaître que de nombreuses insuffisances affectaient les systèmes de détection, d'enregistrement et de communication des cas d'irrégularités, tant au niveau des autorités centrales que de celles opérant en amont. L'OLAF et les autres services de la Commission n'avaient pas connaissance de ces problèmes.

109. Ainsi, les autorités nationales et régionales responsables de la gestion des Fonds structurels ne disposaient ni d'instructions ni de procédures écrites permettant de vérifier l'interprétation ou la qualité des informations relatives aux cas d'irrégularités portés à leur connaissance. Malgré l'insuffisance des contrôles communautaires et nationaux ⁽³⁾ concernant la manière dont chacune de ces instances a interprété la notion d'irrégularité, les autorités d'aucun État membre n'ont validé les informations reçues, celles-ci étant simplement communiquées à la Commission sans vérification.

110. Dans la plupart des cas, les autorités nationales chargées de la coordination ne disposaient en outre d'aucun registre brossant un tableau synoptique de tous les cas communiqués et de leur situation actuelle; elles n'ont par ailleurs effectué ni contrôles d'exhaustivité ni tests de vraisemblance, ni, donc, déterminé le nombre d'irrégularités communiquées par les différentes instances ou régions compétentes. Ainsi, il est apparu que le ministère français de l'intérieur ne tenait aucun registre des communications d'irrégularités reçues; au Royaume-Uni, un ministère n'a pu fournir la liste complète des cas recensés au cours de la période 1994-1999, car il supprimait les cas clôturés de la base de données. La Cour estime que ces informations devraient être conservées aux fins d'analyse de risques dans le cadre du règlement (CE) n° 2064/97 et d'autres audits.

111. En vertu de l'article 5 du règlement, les États membres sont tenus de soumettre chaque trimestre des informations actualisées sur les procédures administratives ou judiciaires engagées à la suite des irrégularités communiquées précédemment; toutefois, cette obligation n'est généralement pas remplie, essentiellement du fait que les enquêtes s'étendent sur une longue période. Ces retards nuisent à l'efficacité et à la transparence des procédures de suivi. De même, les États membres ne satisfont pas souvent à l'obligation d'informer trimestriellement la Commission de l'éventuelle absence de cas d'irrégularités.

112. L'audit a montré que la qualité des registres d'irrégularités tenus par les autorités gestionnaires était insuffisante et qu'un nombre important d'erreurs et d'imprécisions affectaient ceux tenus par les autorités responsables, à tous les niveaux. Par exemple, l'OLAF a rejeté tous les cas d'irrégularités communiqués par la France pour la période 1997/1998 au motif que les informations étaient incomplètes. Dans de nombreux cas ⁽⁴⁾, le fait que

⁽¹⁾ Royaume-Uni: IFOP; France: FEDER, IFOP et FEOGA.

⁽²⁾ Allemagne: *Ministerium [des Bundeslandes Brandenburg] für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen* [ministère (du Land de Brandebourg) de l'emploi, des affaires sociales, de la santé et des femmes]. Du fait de l'interprétation jusqu'ici très restrictive de la notion d'irrégularité dans tous les Länder, il est vraisemblable qu'une application généralisée des critères définis par le ministère fédéral des finances amènera le ministère fédéral de l'emploi à déclarer plusieurs milliers de cas chaque trimestre, ce qui créera une situation très différente de celle connue dans le passé où 42 irrégularités seulement ont été communiquées entre le 1^{er} juin 1994 et le 31 décembre 1999.

⁽³⁾ Royaume-Uni: ministère du commerce et de l'industrie; France: CICC; Italie.

⁽⁴⁾ France: ministère de l'intérieur; Royaume-Uni: DTI (ministère du commerce et de l'industrie) et DETR (ministère de l'environnement, des transports et des régions); Espagne; Italie: ministère de l'industrie.

les fiches d'irrégularité transmises à l'OLAF ne mentionnaient pas certaines informations importantes, telles que le nom du projet, le montant des irrégularités ou un numéro de référence unique, ainsi que l'utilisation de fiches autres que la fiche type, ont rendu difficile toute analyse sérieuse des informations.

113. La communication, dans certains cas, de données dénuées de sens et leur acceptation sans qu'aucune mesure de suivi ne soit prévue montrent la nécessité d'une définition plus claire et utilisable du contenu des communications. En outre, les registres devraient être tenus sous la forme de fichiers informatiques pour permettre de vérifier rapidement quelles communications ont été reçues, quelles sont celles en suspens, le contenu général des dossiers, leur suivi et la correspondance échangée dans chaque cas. Ces dossiers devraient être validés à intervalles réguliers par recoupement avec ceux tenus par d'autres autorités intervenant dans le système de suivi, afin de supprimer d'éventuelles erreurs lors de l'établissement des rapports.

114. Enfin, dans la plupart des États membres visités, le système de communication ne permettait pas de garantir que toutes les irrégularités détectées étaient en fin de compte réellement et correctement communiquées à l'OLAF ⁽¹⁾. Dans de nombreux cas, les registres où l'autorité centrale de gestion consignait les cas d'irrégularité en cours d'examen ou clos, ne correspondaient pas tout à fait à ceux des organismes de gestion des Fonds structurels opérant en amont; des interruptions ainsi que des inexactitudes et des retards ont également affecté le processus de communication des informations. En Italie ⁽²⁾, plusieurs canaux parallèles de communication ont été utilisés pour signaler les irrégularités, de ce fait, certains cas n'ont pas été portés à la connaissance de l'OLAF. Les autorités intermédiaires ont été ignorées et ont donc été empêchées de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des Fonds.

Suivi des irrégularités par l'OLAF et par les autres services de la Commission

115. Conformément à la réglementation applicable aux Fonds structurels, les autorités des États membres qui font état de la détection d'une irrégularité avant la date limite fixée pour les engagements financiers au titre du programme opérationnel, peuvent affecter à un autre projet les crédits correspondants aux dépenses déclarées inéligibles. Si, en revanche, l'OLAF et les autres services de la Commission n'en sont pas informés et l'apprennent par la suite, la procédure de réduction, de suspension et de sup-

pression du concours, prévue à l'article 24 du règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, peut être engagée. Par exemple en 1999, quelque 75 ordres de recouvrement ont été émis en vertu dudit article 24, pour un montant total de 82 millions d'euros ⁽³⁾.

116. Les communications des États membres ne donnent lieu que rarement à des enquêtes de l'OLAF. Ceci tient essentiellement au fait que les services de la Commission attendent des États membres qu'ils assurent le suivi des irrégularités détectées par leurs soins et qu'ils corrigent, recouvrent et/ou réaffectent automatiquement les montants concernés. En conséquence, l'OLAF donne la priorité à ses propres enquêtes et aux domaines à haut risque, tandis que les DG chargées de la gestion se concentrent surtout sur l'enregistrement et le suivi des cas d'irrégularités mis au jour à l'occasion des missions d'audit de la Commission ou de la Cour des comptes, ainsi que dans le cadre des enquêtes de l'OLAF.

117. Il arrive fréquemment que les communications des États membres ⁽⁴⁾ ne soient pas considérées comme prioritaires parce qu'elles sont incomplètes et qu'elles ne présentent pas un grand intérêt sur le plan de l'analyse de risque. Cela a conduit l'OLAF à déclarer, dans son rapport annuel d'activité 1999-2000 ⁽⁵⁾, qu'il ne pouvait «se contenter des informations provenant des sources traditionnelles» et qu'il devait encore procéder à une analyse pour pouvoir évaluer si «les irrégularités détectées ...constituent la grande majorité des irrégularités commises ou seulement une partie limitée».

118. Les données transmises par l'OLAF ⁽⁶⁾ concernant la période allant du 30 juin 1994 au 31 décembre 2000 font apparaître qu'un total de 3 244 cas d'irrégularités ont été communiqués par les États membres en vertu du règlement (CE) n° 1681/94; ces cas concernaient les quatre Fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA et IFOP) et portaient sur un montant de 433,9 millions d'euros. Fin 2000, le montant total restant à recouvrer s'élevait à 317,3 millions d'euros. La somme effectivement recouvrée sur la base des communications en cause s'élevait donc à 116,6 millions d'euros, soit juste un peu plus du quart des montants déclarés entachés d'irrégularités.

119. Le *tableau* montre, pour la période 1996-1999, le nombre de cas d'irrégularité communiqués par les États membres en 2000 et les montants correspondants. En 2000, le nombre de cas

Fonds structurel	Nombre d'ordres de recouvrement	Montant
FEDER	22	63 303 281
FEOGA	33	12 224 957
FSE	12	1 557 709
IFOP	8	5 172 100
Total	75	82 258 047

Source: Commission.

⁽¹⁾ Par exemple, six cas d'irrégularités détectés par l'autorité de gestion d'une région n'ont été communiqués ni aux autorités nationales ni à l'OLAF.

⁽²⁾ En Italie, malgré l'instruction donnée aux différents organismes de gestion de communiquer toute irrégularité détectée au service chargé des politiques communautaires, certains les ont communiquées directement au ministère du trésor, tandis que d'autres les ont envoyées directement à leur ministère de tutelle et aux DG de la Commission.

⁽⁴⁾ En outre, un grand nombre de formats différents ont été utilisés pour la transmission des communications des États membres, car le règlement ne donne aucune indication à cet égard. Cela a entraîné des difficultés supplémentaires pour la saisie et l'analyse des informations.

⁽⁵⁾ Rapport de l'OLAF sur les activités opérationnelles (1^{er} juin 1999-31 mai 2000) du 23 mai 2000, point 5.1.2.

⁽⁶⁾ Il convient de noter que, suite à l'actualisation des données, ces informations diffèrent de celles figurant dans le document «Protection des intérêts financiers des Communautés et lutte contre la fraude — Rapport annuel 1999» [COM(2000) 718 final du 8 novembre 2000].

communiqués a augmenté de 74 % par rapport à l'année précédente. La majeure partie des cas communiqués (55 % de ceux-ci et 51 % du montant total) concernait le Fonds social. Si l'augmentation significative du nombre de cas communiqués témoigne des

efforts déployés par les États membres dans ce domaine, les chiffres masquent néanmoins des écarts considérables entre États membres comme entre régions.

Tableau

Fraudes et irrégularités communiquées aux États membres en vertu du règlement (CE) n° 1681/94 (année 2000)

(1 000 euros)

États membres	FEDER		FEOGA-Orientation		IFOP		FSE		TOTAL GÉNÉRAL	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Belgique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Danemark	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Allemagne	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Grèce	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Espagne	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
France	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Irlande	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Italie	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pays-Bas	0	0	0	0	0	0	223	23 736	223	23 736
Autriche	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portugal	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Finlande	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Suède	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Royaume-Uni	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
Total	292	40 558	259	11 300	24	3 772	696	58 388	1 271	114 018

120. L'objectif premier des communications étant de permettre à la Commission de prendre en considération les informations lors de l'ordonnancement des paiements relatifs aux différents programmes des Fonds structurels, la précision et la rapidité de transmission de ces informations sont essentielles. En l'absence de procédures écrites relatives au suivi des irrégularités communiquées par les États membres, et ayant fait l'objet d'un accord entre les DG chargées des Fonds structurels ainsi qu'entre l'OLAF et ces dernières, ces informations peuvent cependant difficilement être utilisées de manière appropriée et efficace.

121. Par exemple, en février 1997, l'OLAF a envoyé aux DG chargées des Fonds structurels une liste mentionnant l'ensemble des irrégularités communiquées à cette date. Dans plusieurs cas, les informations transmises par les États membres étaient toutefois inadéquates, ce qui a empêché les DG d'en assurer le suivi ⁽¹⁾. Par ailleurs, bien qu'elle ait été en possession de trois dossiers constitués de copies des communications de 1998, la DG EMPL n'a effectué aucune analyse ni aucun suivi de la documentation. De même, la DG REGIO avait informé, aux fins de suivi, les unités géographiques compétentes de dix-sept cas d'irrégularités qui, deux ans plus tard, étaient apparemment toujours en suspens.

122. Dans de nombreux cas, le flux de données et de demandes d'information entre l'OLAF et les autres services de la Commission a suivi un cours pour le moins tortueux. La DG REGIO a adressé des questionnaires aux États membres par l'entremise de l'OLAF, alors qu'une communication directe avec eux aurait permis d'obtenir de meilleurs résultats. Cela a entraîné une correspondance abondante, parfois inutile, et, par suite, un manque d'efficacité.

123. La réalité et l'exactitude de toutes les dépenses importantes ayant fait l'objet d'une demande de subvention devraient être vérifiées de manière indépendante ou directe sur la base des pièces justificatives sous-jacentes. Par ailleurs, les autorités de gestion devraient envisager d'effectuer une analyse horizontale des surdéclarations (c'est-à-dire comparer le montant des aides demandées à celui finalement approuvé), afin d'identifier les dépenses inéligibles et les irrégularités portant sur un montant supérieur à 4 000 euros, et de les intégrer dans des profils de risque.

124. Chaque trimestre, certains États membres ont communiqué un nombre considérable d'irrégularités, cependant, de nombreux cas sont restés sans solution pendant longtemps. Dans l'un d'entre eux par exemple ⁽²⁾, la procédure a été engagée avec seize mois de retard, puis cinq autres années se sont écoulées, au cours

⁽¹⁾ DG REGIO — Dans 35 cas (33 % des 107 cas), il n'a en fin de compte pas été possible pour la DG d'identifier le bénéficiaire/la mesure/le programme opérationnel, etc.

⁽²⁾ Allemagne: Brandebourg: ILB (*Investition Landesbank*).

desquelles les multiples demandes de remboursement de l'aide indûment perçue adressées au bénéficiaire sont restées sans réponse. Les rapports trimestriels à l'organisme de coordination mentionnaient ce cas comme étant en suspens; néanmoins, ni cet organisme ni l'OLAF ni les autres services de la Commission n'ont en l'occurrence pris des mesures de suivi.

125. Ni l'OLAF ni les autres services de la Commission n'ont systématiquement examiné, aux fins d'analyse de risques (par exemple l'identification de domaines à haut risque à surveiller plus particulièrement dans le cadre de l'audit), ou en tant que source d'informations pour améliorer ou cibler les contrôles financiers, la nature ou la fréquence des irrégularités communiquées, ainsi que la tendance qui s'en dégageait. En raison de sa configuration et de sa conception, la base de données informatisée de l'OLAF, IRENE, n'a en outre pas permis de générer des rapports analytiques sur les irrégularités par zone géographique ou par secteur, pas plus qu'elle n'a servi d'outil d'analyse de risques. En fait, elle n'a pas été opérationnelle de septembre 1997 à la fin 2000. L'absence de suivi systématique et l'insuffisance des analyses des irrégularités, au niveau des programmes opérationnels et des États membres, limitent l'efficacité de la gestion financière et remettent sérieusement en cause l'utilité du mécanisme de communication existant.

126. En général, les États membres eux-mêmes n'ont pas pleinement utilisé les informations, n'effectuant aucune analyse statistique permettant de retracer l'historique des irrégularités dans les différents secteurs et, par suite, d'établir des comparaisons. Il est également apparu que les constatations de la Cour et de la Commission ne figuraient pas dans le système de communication des irrégularités examiné. Pour que la communication des irrégularités soit utile, le suivi des cas doit être rapidement assuré, afin de protéger les fonds communautaires, et les résultats d'audit provenant de l'ensemble des sources autorisées doivent être analysés; le cas échéant, il serait possible d'en tirer des enseignements pour les systèmes de contrôle et pour la question du risque en général.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

127. L'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2064/97 constitue une étape positive pour l'amélioration du contrôle financier exercé par les États membres, puisque les contrôles effectués et les déclarations de validité transmises devraient contribuer à réduire le niveau d'erreurs affectant les dépenses cofinancées par la Communauté. La Commission devrait accorder plus d'importance à l'établissement d'orientations ainsi qu'à l'évaluation de l'application du règlement, de manière à améliorer le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses déclarées éligibles par les États membres, que ce soit au cours des phases intermédiaires ou à la clôture de l'intervention (points 22 à 36). Les audits de la Cour ont montré à plusieurs reprises que les déclarations finales de dépenses comportaient encore de nombreuses erreurs après le paiement du solde final et la clôture de la forme d'intervention concernée (point 1).

128. L'audit de la Cour a fait apparaître que les activités d'audit des États membres étaient importantes et satisfaisantes, mais que leur qualité était variable, même d'une région à une autre (points 42 à 84). Il est essentiel que la Commission garantisse un niveau de contrôle satisfaisant sur tout le territoire de l'Union.

129. L'audit a permis de constater que des retards affectaient l'application du règlement (point 33) et que, en partie du fait de l'insuffisance des orientations fournies par la Commission (points 22 à 36), elle était largement incorrecte au sein des administrations nationales et régionales en ce qui concerne l'interprétation de certains éléments fondamentaux (point 78 par exemple). L'audit a également montré qu'aucun État membre visité ne s'était pleinement conformé aux dispositions réglementaires. En général, les États membres visités dans le cadre de cet audit ont déclaré aux auditeurs de la Cour qu'ils réexamineraient leurs procédures et les amélioreraient. Compte tenu de la diversité des modes d'organisation des Fonds structurels dans les États membres, ces derniers devraient revoir la manière dont ils appliquent le règlement. La Commission devrait quant à elle effectuer sans délai une évaluation approfondie des systèmes utilisés et, le cas échéant, fournir les orientations nécessaires.

130. L'audit de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1681/94 a montré qu'un certain nombre d'irrégularités détectées n'étaient pas signalées et qu'il n'était pas fait mention de l'évolution des cas déjà recensés, d'où des différences en ce qui concerne le nombre et le type de cas communiqués par les États membres (points 98 à 106 et 111 à 114). L'OLAF ayant été incapable, pendant une longue période, d'assurer le bon fonctionnement d'une base de données appropriée (points 91 et 125) et les DG de la Commission responsables des Fonds structurels n'assurant aucun suivi systématique (points 92 et 121), l'utilité du règlement a été moindre. Dans le cadre du règlement précité, l'OLAF a jusqu'ici joué un rôle d'intermédiaire dans le système de communication; l'OLAF et les autres services de la Commission devraient dès lors reconsidérer les procédures actuelles, de manière à permettre aux DG responsables de la gestion des Fonds structurels d'examiner les communications et d'en assurer immédiatement le suivi (point 94).

131. La Cour note que le nombre de cas d'irrégularités communiqués en 2000 a continué d'augmenter. La Commission devrait néanmoins effectuer, dans les États membres, une série de contrôles sur place exhaustifs. Cela permettrait d'identifier les insuffisances des systèmes nationaux en matière de détection, de communication et de suivi des dépenses indues. La Commission devrait fournir aux États membres, par écrit, des instructions claires concernant la nature des systèmes de contrôle et de communication à mettre en place, ainsi que le calendrier d'établissement et la présentation des rapports relatifs aux cas d'irrégularités. Elle devrait également formuler des recommandations et réclamer l'adoption de mesures correctrices, conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels ⁽¹⁾ (points 107 et 108).

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 161 du 26.6.1999).

132. Les deux règlements devraient permettre à l'OLAF, aux autres services de la Commission et aux États membres d'identifier les insuffisances affectant la gestion et le contrôle, et d'y remédier. En outre, la Commission devrait formuler des propositions

en vue de pouvoir combiner les différents aspects des deux règlements et, par suite, mettre en place dans toute la Communauté, sur une base précise et cohérente, des systèmes efficaces et homogènes de contrôle et de communication des irrégularités.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 19 juillet 2001.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

ANNEXE I

COMMUNICATIONS AU TITRE DE L'ARTICLE 3 DU RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94

(30.6.1994-31.12.2000)

Nombre de cas

Fonds	FEOGA-Orientation	FSE	FEDER	IFOP	Total
États membres					
Autriche	44	1	0	0	45
Belgique	5	14	7	0	26
Danemark	10	14	14	1	39
Allemagne	258	62	93	3	416
Grèce	19	198	8	1	226
Espagne	91	416	88	9	604
Finlande	7	12	3	1	23
France	10	407	80	1	498
Irlande	16	8	128	3	155
Italie	100	128	40	21	289
Luxembourg	0	0	0	0	0
Pays-Bas	0	258	3	0	261
Portugal	211	103	65	7	386
Suède	17	42	5	2	66
Royaume-Uni	7	69	134	0	210
Total	795	1 732	668	49	3 244

0: aucun cas d'irrégularité à communiquer.

Source: OLAF.

Montant déclaré par État membre

(en euros)

Fonds	FEOGA-Orientation	FSE	FEDER	IFOP	Total
États membres					
Autriche	1 363 000	0	0	0	1 363 000
Belgique	273 725	233 969	745 503	0	1 253 197
Danemark	225 213	363 251	418 823	104 719	1 112 006
Allemagne	13 113 144	23 760 810	29 275 297	137 548	66 286 799
Grèce	4 742 229	9 340 305	2 906 187	15 258	17 003 979
Espagne	4 543 382	18 928 581	30 280 447	921 081	54 673 491
Finlande	51 424	157 530	301 819	37 541	548 314
France	122 681	10 978 239	4 718 833	445 000	16 264 753
Irlande	202 160	590 549	14 012 838	179 244	14 984 791
Italie	19 211 671	49 149 226	29 639 564	3 360 807	101 361 268
Luxembourg	0	0	0	0	0
Pays-Bas	0	25 691 540	49 371	0	25 740 911
Portugal	10 111 667	15 141 298	23 743 101	1 733 509	50 729 575
Suède	68 959	2 256 557	202 936	4 954	2 533 406
Royaume-Uni	791 778	37 034 596	42 329 768	0	80 156 142
Total	54 821 033	193 626 451	178 624 487	6 939 661	434 011 632

0: aucun cas d'irrégularité à communiquer.

Source: Commission.

ANNEXE 2

SYNTHÈSE DE LA SITUATION EN MATIÈRE DE CONFORMITÉ AVEC LE RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94 DANS LES ÉTATS MEMBRES AYANT FAIT L'OBJET DE VISITES D'AUDIT

État membre	Définition de l'irrégularité de non-conformité avec le règlement	Systèmes de communication et de contrôle	Analyse de la coordination au niveau central, piste d'audit
Allemagne	<i>Preuve de non-conformité avec le règlement</i> — Seules les irrégularités graves ont été communiquées — La définition correcte de l'irrégularité aurait nécessité la déclaration de milliers de cas — L'obligation de déclaration est limitée à la fraude et aux cas de fraude suspectée — Le même organe d'exécution, responsable de deux Fonds structurels, a appliqué deux définitions distinctes de la notion d'irrégularité	— Les autorités nationales de coordination ne disposaient pas d'informations offrant un aperçu synthétique de tous les cas communiqués et de leur situation actuelle. Elles n'ont pas effectué de contrôles d'intégralité ni de tests de vraisemblance en examinant le nombre d'irrégularités communiquées par chaque organe ou région compétents en la matière. Toutefois, l'autorité fédérale chargée du FEOGA a compilé et consigné les rapports d'irrégularités reçus de tous les <i>Länder</i>	— Absence de coordination entre les trois ministères fédéraux responsables de la mise en œuvre des Fonds structurels et le ministère fédéral chargé de la coordination — La plupart des cas d'irrégularités notifiés sont longtemps restés sans solution. Ainsi, dans un cas, après l'engagement de l'action initiale avec seize mois de retard, cinq années supplémentaires se sont écoulées au cours desquelles les nombreuses demandes adressées au bénéficiaire pour l'inviter à rembourser l'aide indûment perçue sont restées lettre morte. Bien que les rapports trimestriels à l'organe de coordination aient mentionné que ce cas restait en suspens, ni cet organe, ni l'OLAF n'ont pris de mesure de suivi
Espagne	<i>Preuve de non-conformité avec le règlement</i> — Les irrégularités n'ont été communiquées que dans les cas où une procédure de recouvrement avait été engagée	— L'absence d'informations importantes dans les fiches d'irrégularités transmises à l'OLAF, par exemple le nom du bénéficiaire	— Manque de coordination entre autorités centrales et régionales chargées de la communication des informations
France	<i>Preuve de non-conformité avec le règlement</i> — Les autorités attendent l'issue des procédures administratives et judiciaires — Absence de communication des irrégularités détectées ayant fait l'objet d'une correction (absence totale d'irrégularités communiquées pour le FEDER, l'IFOP et le FEOGA)	— Le ministère de l'intérieur n'a pas conservé de dossiers relatifs aux déclarations d'irrégularités qui lui sont parvenues — Qualité médiocre des dossiers d'irrégularités tenus par les autorités de gestion (les cas recensés au cours de la période 1997/1998 ont été rejetés par l'OLAF)	— Absence de suivi au niveau national quant à l'interprétation du concept d'irrégularité
Italie	<i>Preuve de non-conformité avec le règlement</i> — Les interprétations diffèrent selon les administrations — La communication d'une irrégularité est soumise à l'existence d'un ordre de recouvrement ou à l'engagement d'une action en justice — Les autorités doivent attendre l'issue des procédures administratives et des actions en justice — Des irrégularités ont été corrigées mais n'ont pas été communiquées — Le règlement ne s'applique pas aux irrégularités commises par les organes de gestion des fonds	— Une autorité nationale de coordination ne disposait pas d'informations offrant un aperçu synthétique de tous les cas communiqués et de leur situation actuelle. Elle n'avait pas effectué de contrôles d'intégralité ni de tests de vraisemblance en examinant le nombre d'irrégularités communiquées par chaque organe ou région compétents en la matière — L'absence d'informations importantes dans les fiches d'irrégularités transmises à l'OLAF, comme, par exemple, le nom du projet, les montants des irrégularités ou un numéro de référence unique ainsi que l'utilisation de fiches autres que la fiche type, ont rendu toute analyse valable des informations difficile	— Absence de suivi au niveau national quant à l'interprétation du concept d'irrégularité par chaque organe chargé de la communication — En raison de la coexistence de divers canaux parallèles de communication des irrégularités, certaines n'ont pas été communiquées à l'OLAF, les autorités intermédiaires ont été contournées et n'ont pas pu prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les fonds
Portugal	<i>Preuve de non-conformité avec le règlement</i> — Les autorités portugaises n'informent pas la Commission des mises à jour des communications initiales au titre de l'article 3. En particulier, les informations relatives aux recouvrements effectués ne sont pas toujours transmises	— Aucun cas de non-conformité significatif n'a été constaté lors de la phase préliminaire de l'audit	— Aucun cas de non-conformité significatif n'a été constaté lors de la phase préliminaire de l'audit
Royaume-Uni	<i>Preuve de non-conformité avec le règlement</i> — Une définition différente a été donnée pour les trois Fonds structurels (FEDER, FEOGA et IFOP) — L'irrégularité ne concernait que les subventions versées — Les autorités ont corrigé des irrégularités détectées sans les communiquer	— L'autorité responsable du FEDER en Angleterre n'a pas pu fournir de liste complète de tous les cas d'irrégularités pour la période 1994-1999 car elle avait supprimé de sa base de données les cas clôturés au fur et à mesure de leur résolution — L'absence d'informations importantes dans les fiches d'irrégularités transmises à l'OLAF, comme, par exemple, le nom du projet, les montants des irrégularités ou un numéro de référence unique ainsi que l'utilisation de fiches autres que la fiche type, ont rendu toute analyse valable des informations difficile	— Absence de suivi au niveau national (Royaume-Uni) quant à l'interprétation du concept d'irrégularité par chaque organe chargé de la communication — L'organe de coordination n'a pas effectué de contrôles d'intégralité ni d'analyses pour déterminer les ministères ou régions communiquant des irrégularités — Absence de contrôle ou de suivi quant à l'interprétation du règlement par chaque administration

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

Les deux règlements s'inscrivent dans le processus visant à améliorer le contrôle exercé par les États membres sur les dépenses des Fonds structurels. Ce processus a entraîné beaucoup de changements dans les procédures administratives des États membres et a nécessité des ressources pour faire face aux nouvelles exigences. Nombre de ces changements se sont installés progressivement au cours des trois dernières années et certains points spécifiques deviennent plus visibles au fur et à mesure de l'achèvement et de la clôture des programmes.

L'expérience acquise contribuera à améliorer l'efficacité des systèmes de contrôle au cours de la période de programmation 2000-2006.

III. L'adoption du règlement (CE) n° 2064/97 fin 1997 marque l'aboutissement d'une longue procédure ayant occasionné des discussions minutieuses avec les États membres au sein des comités des Fonds structurels qui devaient prendre position sur la proposition de la Commission. Les implications des principales obligations prévues avaient donc fait l'objet d'un examen approfondi et d'explications dès avant l'adoption du règlement.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2064/97, la Commission a déployé de grands efforts pour fournir aux États membres des instructions détaillées sur la mise en œuvre des dispositions prévues par celui-ci, notamment au moyen du manuel d'audit des Fonds structurels, présenté en premier lieu en juin 1998, ainsi que par le traitement systématique des questions soulevées par l'application du règlement dans le cadre des réunions de coordination bilatérales avec les États membres lors de la réunion annuelle des contrôleurs financiers de l'Union européenne en 1998, 1999 et 2000 et à d'autres occasions.

En ce qui concerne l'évaluation de l'application du règlement, depuis 1999, les services des Fonds structurels ont effectué un certain nombre de missions d'audit pour constater le respect de certains aspects du règlement. En vue de la clôture des programmes de la période 1994-1999, début 2001, une enquête exhaustive sur la mise en œuvre du règlement par tous les États membres a démarré. Lorsque des problèmes sont détectés au cours de l'enquête, les autorités nationales sont informées de manière à pouvoir prendre des mesures correctrices.

L'action constante entreprise pour améliorer la quantité et la qualité des informations communiquées au titre du règlement (CE) n° 1681/94 a porté ses fruits, comme le démontre le nombre accru de communications transmises par les États membres. L'OLAF collabore étroitement avec d'autres services de la Commission et les États membres afin de remédier aux faiblesses persistantes. Depuis décembre 2000, l'OLAF utilise le nouveau logiciel informatique mis au point pour la transmission des données dans le cadre du règlement (CE) n° 1681/94. Le nouveau logiciel a été testé par certains États membres et est prêt à être étendu à tous les États membres.

Le livre blanc de la Commission sur la réforme de celle-ci énumère une série de mesures concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté, visant à améliorer les systèmes de détection des irrégularités et de coopération. Par ailleurs, il est nécessaire de mieux définir la coopération entre les services de la Commission et les États membres, notamment dans le domaine des Fonds structurels, afin d'améliorer la prévention et la détection des irrégularités, des fraudes et de la corruption. Cet objectif concernant les Fonds structurels est exposé dans l'action 97 «*Amélioration du suivi des Fonds structurels*» du plan d'action du livre blanc. Une communication de la Commission à ce sujet a atteint les derniers stades du processus d'adoption.

En ce qui concerne la coopération entre l'OLAF et les DG chargées des Fonds structurels, le plan d'action que la Commission vient d'adopter pour 2001-2003 concernant la «Protection des intérêts financiers de la Communauté — Lutte antifraude» reconnaît expressément la nécessité d'une clarification des compétences des différents services en ce qui concerne le suivi des cas d'irrégularité ou de fraude communiqués et le recouvrement des montants indûment payés. Le plan d'action prévoit que des protocoles seront établis entre l'OLAF et les DG chargées des Fonds structurels au sujet du suivi des irrégularités notifiées par les États membres au titre du règlement (CE) n° 1681/94. Il est prévu que ces protocoles seront conclus avant la fin 2001.

La coordination entre l'OLAF, les États membres et les DG chargées des Fonds structurels a également été assurée lors des réunions annuelles de coordination des contrôles, qui se tenaient précédemment sous la responsabilité de la DG AUDIT, et relèvent, depuis juillet 2000, de la responsabilité de la DG REGIO. Ces réunions comportent toujours l'examen des cas d'irrégularité communiqués par les différents États membres.

Un audit des systèmes concernant l'application des dispositions de contrôle prévues par le règlement (CE) n° 2064/97 est en cours de réalisation dans tous les États membres: il prévoit notamment une évaluation du respect de l'article 7 du règlement relatif au traitement des irrégularités.

L'article 2, paragraphe 5, point b), de la décision 1999/352 de la Commission prévoit que l'OLAF est chargé d'assurer la collecte et l'exploitation des informations sur les irrégularités communiquées par les États membres. Il est essentiel que toute base de données contenant des informations sur des irrégularités offre un aperçu global. Des bases décentralisées gérées par les services ordonnateurs ne permettraient pas d'atteindre ce but. Cependant, depuis mars 2001, les services opérationnels ont à nouveau la possibilité d'accéder en ligne aux communications des États membres dans le registre des communications électroniques.

Les modalités concernant la communication des irrégularités par les États membres ont été harmonisées au niveau de la Commission pour tous les secteurs. Une présentation uniforme est indispensable pour faciliter le traitement informatique. Toutes les informations notifiées sur la base du règlement (CE) n° 1681/94 sont introduites dans la base de données de l'OLAF, lequel sera en mesure de tirer les plus grands avantages de la mise en place du nouveau logiciel dans les États membres. Le nouveau règlement (CE) n° 448/2001 lie l'application de la correction financière aux rapports communiqués dans le cadre du règlement (CE) n° 1681/94. Par conséquent, il n'est pas jugé nécessaire de combiner les deux règlements.

INTRODUCTION

1. La clôture d'un programme sur la base de la déclaration finale des dépenses par les autorités nationales est une procédure officielle. S'il est constaté que la déclaration de dépenses est incorrecte, le montant inéligible sera exclu. La législation applicable à la période de programmation 2000-2006, notamment le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil et les règlements (CE) n° 438/2001 et (CE) n° 448/2001 de la Commission, renforce sensiblement les mesures de contrôle financier.

CADRE RÉGLEMENTAIRE

Règlement (CE) n° 2064/97

9. Le contrôle des opérations cofinancées est une exigence prescrite par l'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil. Les États membres ont fait l'objet d'audits de la Commission au cours des périodes pluriannuelles de mise en œuvre. Les activités

d'audit de la Commission ne se sont pas concentrées sur le moment de la clôture des programmes. Après le transfert, en juillet 2000, des unités de contrôle de la Commission, qui sont passées de la direction générale du contrôle financier à celle des Fonds structurels, et l'attribution correspondante de postes supplémentaires à certains services, la capacité d'audit affectée aux Fonds structurels a augmenté.

14. Dans son dernier rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 de juin 2000, la Commission donne des instructions sur les informations minimales que doivent contenir les rapports.

OBJECTIFS DU RÈGLEMENT (CE) N° 2064/97

21. Compte tenu de la nécessité d'améliorer les instructions imparties, la Commission procède à un réexamen de son manuel d'audit et en discutera la méthodologie détaillée avec les États membres.

RÔLE DE LA COMMISSION DANS LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 2064/97

23. La Commission a estimé qu'il serait prématuré de procéder à un audit sur la mise en œuvre du règlement avant la fin 1999. L'audit a effectivement démarré début 2001. Toutefois, en 1988, 1999 et 2000, la mise en œuvre du règlement a été examinée lors des réunions annuelles des contrôleurs financiers sur la base des éléments présentés par la Commission et les États membres et des rapports visés à l'article 9; l'application du règlement a également été discutée au sein du groupe de haut niveau réunissant les représentants personnels des ministres des finances.

24. La DG REGIO a pris en charge le rôle de coordination en juillet 2000, après que, par décision de la Commission, les deux unités chargées respectivement du contrôle des dépenses régionales et de la coordination des contrôles relatifs aux Fonds structurels furent transférées de la DG AUDIT à la DG REGIO.

Manuel d'audit de la Commission

25-26. Le manuel d'audit en matière de Fonds structurels a été présenté aux États membres lors d'un séminaire qui s'est tenu à Londres les 2 et 3 juin 1998 à l'intention de leurs organismes de contrôle financier. Il a été présenté une nouvelle fois à un séminaire qui s'est déroulé les 15 et 16 octobre 1998 à Budapest et réunissait des contrôleurs financiers des États membres aussi bien que des pays candidats. Par conséquent, les organismes intéressés des États membres auraient dû avoir pleinement connaissance des indications contenues dans le manuel, même si la distribution des exemplaires dans toutes les langues communautaires n'a officiellement eu lieu qu'en octobre 1999. Au moins un des États membres a procédé à une traduction à titre autonome. Même si l'on se fonde sur la distribution officielle de toutes les versions linguistiques de la Communauté en octobre 1999, les États membres auraient encore dû pouvoir adapter leurs procédures, par exemple, en ce qui concerne les méthodes d'analyse des risques, le délai restant à courir avant la clôture de la plupart des programmes étant supérieur à deux ans.

27. Le règlement permet d'appliquer la réduction proportionnelle de plusieurs manières et ne précise pas si elle doit être proportionnelle aux dépenses ou à la durée. Il s'ensuit que la Commission ne peut pas imposer une base uniforme d'application de la réduction. La Commission a communiqué par voie bilatérale son approche préférée aux États membres ayant soulevé la question de la réduction proportionnelle du pourcentage de 5 % prévu pour les contrôles.

28. Les rapports visés à l'article 9 et les informations obtenues lors des réunions bilatérales de coordination constituent une base utile pour suivre l'application du règlement et la Commission a pris des mesures pour parachever son évaluation en procédant à des audits des systèmes dans tous les États membres au sujet de la mise en œuvre des dispositions du règlement concernant les contrôles.

Évaluation, par la Commission, du respect du règlement

30. La responsabilité première en matière de contrôle de la régularité des dépenses incombe aux États membres. Par les audits qu'elle réalise sur une sélection de programmes au cours de la période de programmation, la Commission vise à s'assurer de l'adéquation des systèmes de contrôle nationaux. Les dispositions de l'article 8 du règlement renforcent les obligations des États membres à cet égard en leur imposant l'établissement d'une déclaration de validité.

L'unité «Audits et contrôles» de la DG EMPL est actuellement confrontée à une importante pénurie de ressources humaines, mais s'efforce néanmoins de remédier au manque de personnel actuel pour faire en sorte que son programme de travail pour 2001 ne soit pas compromis.

31. Le rapport d'audit de la DG FISH affirme clairement que le système de contrôle financier institué par les autorités autrichiennes ainsi que les vérifications entreprises par celles-ci sont conformes aux exigences du règlement (CE) n° 2064/97.

Toutes ces exigences (contenu des systèmes, respect du taux de 5 %, dosage approprié des contrôles et prise en compte de tout facteur de risque, nature et qualité des contrôles, suivi des cas relevés) ont naturellement été vérifiées lors d'entretiens avec les fonctionnaires compétents et les documents justificatifs (surtout les rapports d'audit) ont été examinés.

Tout étant en règle, il n'a pas été jugé nécessaire de décrire explicitement les étapes de l'audit et les résultats détaillés.

Néanmoins, les recommandations de la Cour des comptes sur la présentation détaillée de la nature des vérifications visées à l'article 3 seront suivies à l'avenir.

32. Un audit des systèmes concernant l'application des dispositions en matière de contrôle prévues par le règlement (CE) n° 2064/97 est actuellement effectué dans tous les États membres. Selon la Commission, il sera possible de tirer des conclusions valables sur le respect du règlement sur la base des travaux réalisés en 2001. Les États membres pouvant procéder aux contrôles jusqu'à la date de clôture du programme, il devrait encore être possible de prendre certaines mesures correctrices. Lorsque les services de la Commission repèrent des lacunes dans l'exécution des contrôles au cours de leurs travaux d'audit, ils en informent les autorités nationales responsables pour qu'elles puissent remédier à la situation.

33. La non-observation par un État membre d'une condition non équivoque du règlement pose un problème. Les États membres doivent s'assurer que les dispositions de contrôle du règlement ont été respectées avant la clôture et, s'il y a lieu, doivent

demander une prolongation du délai à cet effet. Lorsque des retards sont constatés par la Commission au cours de l'audit actuel sur l'application du règlement, l'attention des autorités nationales est attirée sur les conséquences qui en découlent pour la clôture.

34. Outre les positions qu'elle a prises lors des réunions de protocole et en réponse aux questions écrites, la Commission a répondu aux questions d'interprétation soulevées par ses activités d'audit.

Le principal problème concernant les contrôles qui a été révélé à ce jour par les travaux d'audit de la Commission semble résider dans le nombre insuffisant de contrôles réalisés plutôt que dans la non-conformité des contrôles avec le règlement.

Coordination au sein de la Commission

35-36. En juillet 2000, la Commission a décidé que la direction générale de la politique régionale serait chargée de coordonner les réponses à toutes les questions d'interprétation du règlement (CE) n° 2064/97 et de consulter, le cas échéant, le service juridique avant qu'il ne soit répondu aux autorités nationales.

36. Dans sa lettre aux autorités italiennes, la DG Pêche a voulu mettre l'accent sur la responsabilité subsidiaire de l'État membre et sur l'indépendance de l'organisme de certification.

En ce qui concerne la personne ou l'organisme qui doit signer la déclaration prévue à l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97, les autorités italiennes ont été informées de l'inexactitude de l'information transmise par la DG Pêche.

NORMES APPLICABLES EN LA MATIÈRE

37-41. La Commission convient du fait que les normes indiquées par la Cour, fondées sur le manuel d'audit en matière de Fonds structurels, constituent la meilleure pratique qu'elle souhaiterait voir suivie par les autorités de contrôle nationales. Il est cependant nécessaire de faire une distinction entre les conditions juridiquement contraignantes du règlement et les orientations contenues dans le manuel.

Il serait par exemple difficile de rejeter des contrôles au seul motif qu'aucune liste de pointage n'a été établie.

Si la Commission admet l'importance de garantir l'indépendance des contrôleurs, elle souligne que la marge laissée à l'indépendance doit tenir compte des structures administratives de l'État membre, des ressources disponibles eu égard aux dimensions du programme et des risques encourus.

MISE EN ŒUVRE PAR LES ÉTATS MEMBRES

42-87. Toutes les réponses des États membres aux lettres de secteur de la Cour ne sont parvenues à la Commission qu'à la mi-juin 2001. Sur les États membres concernés par l'audit de la Cour, les services de la Commission ont visité à ce jour la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal, dans le cadre de leurs activités d'audit au titre du règlement en 2001. La Commission prendra en compte les constatations de la Cour et assurera un suivi des manquements constatés en procédant à ses propres travaux d'audit.

Arrangements actuels

49. L'accord portait sur les relations entre les autorités fédérales et les autorités régionales et admettait que les contrôles requis par le règlement pourraient être exécutés dans le cadre des structures administratives existantes. Devant les faiblesses constatées par la Commission dans les systèmes de gestion et de contrôle, l'accord a été pourvu d'une clause prévoyant que la Commission, le *Bund* et les *Länder* conviendraient en partenariat de la solution de tout problème potentiel relatif à la mise en œuvre du règlement. Par conséquent, l'accord ne préjugait pas des résultats des vérifications concernant l'application effective des dispositions de contrôle du règlement en vue d'assurer le respect des conditions prescrites.

Coordination au niveau des États membres

58. La Cour dénonce le fait que, en particulier, les États à structure fédérale manquent d'une coordination centrale ainsi que d'un contrôle de qualité central de la mise en œuvre du règlement. La Commission partage la préoccupation de la Cour quant à l'absence de garantie concernant la cohérence du traitement appliqué et le manque d'uniformité dans l'application des normes minimales de contrôle par les différentes autorités régionales. La Commission continuera à déployer des efforts pour convaincre les États membres en question de créer une structure de coordination centrale et de prévoir, par exemple, une représentation des régions aux réunions de coordination bilatérales.

59. D'une façon générale, il y aura une seule déclaration de validité par programme ou une déclaration de validité par Fonds dans le cas d'un programme plurifonds. Toutefois, dans des cas particuliers (par exemple, les programmes Interreg), plusieurs déclarations de validité peuvent être nécessaires.

Responsabilité de l'exécution des contrôles

61. La question de savoir quelles devaient être les organisations chargées des contrôles pour la période de programmation 1994-1999 est un sujet de discussion constant avec les États membres depuis l'adoption du règlement. Elle sera considérée comme un facteur de risque à la clôture des programmes.

62. La Commission a estimé que les deux sociétés privées agissant en tant qu'organismes d'exécution étaient aptes à exercer les contrôles au titre de l'article 3 et à établir les déclarations de validité au titre de l'article 8. Ces organismes étant également les bénéficiaires de certaines mesures, la Cour met en question leur indépendance. Pour la Commission, étant donné que les services respectifs d'audit interne sont totalement indépendants des structures de gestion de la société, y compris la structure chargée de la certification des dépenses — sur le plan des fonctions aussi bien que de la hiérarchie —, le problème général de la séparation des fonctions a été résolu de manière satisfaisante.

Les deux organismes sont chargés de la gestion courante des programmes opérationnels, la responsabilité globale incombant aux deux organismes publics compétents (les ministères); la Commission, dans ses orientations écrites transmises à l'État membre en question, a indiqué que les pouvoirs publics devraient donner aux sociétés privées un mandat précis spécifiant que la méthodologie d'audit adoptée devait être conforme aux Fonds structurels et que les conclusions des sociétés privées seraient validées par ces mêmes pouvoirs publics.

Réduction du pourcentage de 5 % à réaliser

75-77. Le règlement autorise plusieurs manières d'appliquer la réduction proportionnelle et ne précise pas si elle doit se rapporter aux dépenses ou à la durée. Par conséquent, la Commission ne peut pas imposer une base uniforme pour l'application de la réduction. Il n'en reste pas moins que le règlement ne permet pas d'exclure les dépenses d'avant 1998 de tout contrôle. Telle est actuellement la position commune de la Commission qu'elle applique à l'audit en cours sur la mise en œuvre des dispositions du règlement.

79. S'il est exact que le règlement (CE) n° 2406/98 n'a traité qu'à l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97, les dispositions de l'article 3 doivent être appliquées, en ce qui concerne les programmes 1994-1996 relevant de l'objectif 2, d'une part, en tenant compte de la possibilité de réduire le pourcentage de dépenses à vérifier et, d'autre part, en veillant au principe de la proportionnalité. Au moment de l'entrée en vigueur du règlement, ces programmes n'étaient qu'à douze mois de la clôture, alors que beaucoup d'États membres avaient besoin d'une période bien plus longue pour mettre en place les nouvelles structures permettant d'effectuer les contrôles en conformité avec l'article 3. De ce fait, la Commission examinera la question de savoir si d'autres mesures sont nécessaires.

Déclaration de validité

81. Le service visé à l'article 8 du règlement est tenu d'indiquer dans la déclaration de validité toutes les irrégularités qui n'ont pas fait l'objet d'un règlement satisfaisant ainsi que le montant de l'aide affecté. La Commission disposera ainsi d'un élément de base qui lui permettra d'exclure ces montants du cofinancement. Si l'irrégularité est de nature systémique, les États membres doivent procéder à des contrôles étendus pour ne laisser passer aucune

opération ayant pu être affectée, conformément aux dispositions de l'article 7 du règlement (CE) n° 2064/97. Toutefois, la Commission estime que l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 offre une base juridique permettant d'effectuer des corrections financières forfaitaires ou par extrapolation, comme l'indiquent les directives internes sur les corrections financières du 15 octobre 1997.

82. Le service établissant la déclaration de validité doit donner son avis, sur la base de tous les contrôles effectués et des mesures correctrices prises au titre de l'article 7, au sujet de la validité de la demande de paiement final et de la légalité et de la régularité des opérations en cause. L'article 8, paragraphe 2, du règlement et le projet de modèle de la déclaration de clôture d'une intervention disposent expressément que si le nombre d'erreurs décelées est grand, le service de l'article 8 indiquera qu'il n'est pas en mesure de se prononcer positivement, même si les erreurs ont été réglées de façon satisfaisante.

Dans un tel cas, le service de la Commission examinera avec les autorités nationales les mesures à prendre. L'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, prévoit que la Commission peut faire effectuer un contrôle supplémentaire, la Commission étant chargée de procéder aux corrections financières.

83. Le service établissant la déclaration de validité devra définir et préciser l'approche retenue en tenant compte des normes d'audit généralement reconnues. Les services de la Commission s'assuront de la cohérence de l'approche en coordonnant leur position à l'égard des différents cas constatés.

84. Le règlement mentionne la «fréquence» des irrégularités. De l'avis de la Commission, la fréquence des erreurs est l'indicateur essentiel de la fiabilité du système. En tout état de cause, le service de l'article 8 doit tenir compte de toutes les irrégularités et être convaincu qu'un règlement correct leur a été appliqué.

Pistes d'audit

85-87. L'étude dont il est question, qui englobait tous les États membres et tous les Fonds, devait servir à faciliter la vérification du respect de la condition relative aux pistes d'audit. Elle n'avait nullement pour ambition d'être cette vérification.

Les résultats de l'étude sont à la disposition des contrôleurs de la Commission ainsi que des autorités nationales. La possibilité de mettre à jour l'étude dans le contexte de l'application de l'article 38, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1260/1999 est à l'examen.

OBJECTIFS DU RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94

89. Aucune définition précise du terme «irrégularité» n'apparaissant dans le texte du règlement (CE) n° 1681/94, une déclaration à ce sujet avait été insérée dans le procès-verbal d'adoption du règlement. Selon la Commission, il est capital de faire en sorte qu'une définition unique du terme «irrégularité» soit utilisée par toutes les parties et elle a donc estimé qu'il conviendrait de le définir une fois pour toutes, à savoir dans le règlement (CE) n° 2988/95.

Dans le contexte du nouveau système de communication en ligne, il sera beaucoup plus aisé d'effectuer une analyse de risque détaillée et de prendre les mesures de gestion financière appropriées.

RÔLE DE L'OLAF ET DES AUTRES SERVICES DE LA COMMISSION DANS L'APPLICATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1681/94**Systemes de gestion**

90. En décembre 1993, la Commission a réorganisé et centralisé ses services de lutte antifraude et a créé une unité spéciale au sein de l'UCLAF, particulièrement chargée des Fonds structurels, des dépenses directes et de la lutte anticorruption.

91. En raison de l'abandon de l'unité centrale au Centre de calcul à Luxembourg, la base de données IRENE contenant les informations sur toutes les irrégularités communiquées par les États membres devait être transférée à Bruxelles. Devant le nombre croissant de cas communiqués, parallèlement à l'introduction de la nouvelle base de données relationnelle, le mode d'alimentation de celle-ci par les informations reçues des États membres a été modifié. Cependant, en raison de problèmes techniques et d'un manque de personnel, le logiciel permettant une communication en ligne avec les États membres en format électronique n'était toujours pas opérationnel (il sera installé dans les États membres pendant la deuxième moitié de 2001). Il est exact, et la Commission le regrette, que, pendant la phase transitoire allant de 1998 à 2000, les informations les plus utiles contenues dans les communications des États membres ont été introduites dans une base séparée qui ne pouvait être consultée que par l'UCLAF/OLAF. Pendant cette période transitoire, les services de la Commission ont néanmoins eu la possibilité d'obtenir des informations à partir de la base de données, possibilité qui a été mise à profit pour constituer une base de discussion sur les irrégularités à l'occasion des réunions annuelles de coordination des contrôles tenues avec les États membres. Depuis le début 2001, toutes les communications reçues des États membres sont stockées dans un registre des communications électroniques (ECR) qui a remplacé IRENE. Les cas constatés pour les années 1998 à 2000 (les données de la base séparées ont été transférées dans le registre) en font partie. Depuis mars 2001, les autres services de la Commission chargés de la gestion ou du contrôle des Fonds ont la possibilité d'accéder à l'ECR.

92. Le plan d'action «Protection des intérêts financiers de la Communauté — Lutte antifraude (1)» que la Commission vient d'adopter reconnaît la nécessité d'une clarification des compétences des différents services en ce qui concerne le suivi des cas d'irrégularité ou de fraude communiqués et le recouvrement des montants indûment payés. Le plan d'action prévoit que des protocoles seront établis entre l'OLAF et les DG compétentes pour les Fonds structurels pour ce qui est du suivi des irrégularités notifiées par les États membres au titre du règlement (CE) n° 1681/94. Il est envisagé de conclure ces protocoles avant la fin de 2001.

Les services de la Commission ont la volonté d'examiner et de suivre en détail tous les cas d'irrégularité portés à leur connaissance. Les défaillances dans le système d'information qui sont apparues ces dernières années en ce qui concerne le suivi des communications des irrégularités des États membres devraient désormais être résolues suite à la mise en œuvre récente de la nouvelle base de données qui enregistrera toutes les communications des États membres et à laquelle auront accès tous les services de la Commission.

93. Depuis décembre 2000, l'OLAF utilise le nouveau logiciel de communication qui a été mis au point dans le cadre du règlement (CE) n° 1681/94. Toutes les irrégularités communiquées par les États membres pour l'année 2000 ont été introduites dans le nouveau registre des communications électroniques (ECR). Les données (résumées) concernant les irrégularités constatées l'année précédente ont été transférées du tableur Excel à ECR. Le nouveau logiciel a été testé par un certain nombre d'États membres et est prêt à être mis à la disposition de tous les États membres. Ceux-ci communiqueront les cas d'irrégularités à l'aide du système Afis, pour lequel un module spécial a été mis au point et remis aux États membres en mars 2001. Le manque de ressources a cependant empêché l'OLAF d'en promouvoir immédiatement l'utilisation dans les États membres (formation des utilisateurs, assistance à l'installation), ce qui devrait être fait d'ici à la fin 2001. Depuis mars 2001, il est techniquement possible d'accéder à l'ECR à partir des autres DG de la Commission.

94. En ce qui concerne les DG compétentes pour les Fonds structurels, le livre blanc sur la réforme préconise l'action 97 «Amélioration du suivi des Fonds structurels» du plan d'action. Une communication de la Commission à ce sujet a atteint les derniers stades du processus d'adoption. Les principaux résultats préliminaires de l'action 97 se traduisent par l'adoption du règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission, concernant les systèmes de gestion et de contrôle, et du règlement (CE) n° 448/2001 de la Commission, concernant l'application des corrections financières ainsi que la réorganisation et le renforcement de certains services de contrôle de la Commission chargés des Fonds structurels.

Pour ce qui est de la coopération entre l'OLAF et les DG compétentes pour les Fonds structurels, prière de lire la réponse au point 92 en ce qui concerne le plan d'action 2001-2003 sur la protection des intérêts financiers.

(1) COM(2001) 254 final, adopté le 15 mai 2001, en particulier le point 1.2.2.

Toutes les irrégularités communiquées par les États membres sont saisies dans l'ECR. Les services chargés de la gestion ou du contrôle des Fonds ont actuellement la possibilité d'y accéder.

Orientations de la Commission

96. L'article 3 du règlement (CE) n° 1681/94 définit clairement le contenu des communications transmises par les États membres à la Commission. La définition d'«irrégularité» a été harmonisée dans le règlement (CE) n° 2988/95 du Conseil, comme le précise le rapport. Il est conforme à la politique de la Commission de s'en tenir à une définition unique du terme «irrégularité».

97. L'OLAF vérifie que les États membres communiquent toutes les irrégularités conformément au règlement (CE) n° 1681/94. En particulier, il insiste (notamment lors des réunions de coordination avec les États membres) pour que des informations détaillées et exactes lui soient transmises sur chaque cas ainsi que sur les mesures prises à la suite de la constatation. L'OLAF s'appuiera sur ces informations pour arrêter ses propres actions d'investigation ou de suivi et pour proposer à la DG chef de file l'application des sanctions financières qui s'imposent.

Au cours de ses réunions avec les États membres, l'OLAF a saisi toutes les occasions (séminaires, Cocolaf, réunions bilatérales) pour améliorer la quantité et la qualité de l'information. Cette action suivie a porté ses fruits, comme le démontre le nombre accru de communications transmises par les États membres.

La Commission tient à souligner que la gestion des Fonds structurels est assurée en partenariat avec les États membres. La responsabilité première en matière de communication des irrégularités conformément aux orientations de la Commission incombe aux États membres (voir aussi les remarques de la Cour des comptes au point 107). L'OLAF s'emploiera à l'introduction de normes uniformes applicables à la communication des irrégularités.

98. Après l'adoption du règlement (CE) n° 1681/94, les services de la Commission (UCLAF) ont mis au point un modèle de transmission et des notes explicatives sur la manière de le remplir. De plus, sur demande de certains États membres en 1997, l'UCLAF a préparé un document de travail ⁽¹⁾ destiné à faciliter la mise en œuvre et à clarifier la notion d'«irrégularité». Ce document concerne les types d'irrégularités en liaison avec l'application des règlements (CE) n° 1681/94 et (CE) n° 1831/94 de la Commission et a été discuté avec les États membres à l'occasion de la réunion de la Cocolaf du 12 décembre 1997. En particulier, en ce qui concerne l'Italie, l'UCLAF a organisé plusieurs réunions bilatérales pour fournir des orientations et clarifier l'application du règlement susmentionné.

⁽¹⁾ SEC(97) 9445.

99-100. Comme la Cour l'affirme, les problèmes ont été soumis à des dates différentes et dans des rapports différents. La Commission a fourni des orientations, mais les États membres ont mis longtemps à comprendre et à accepter la portée de leur responsabilité, voire, dans certains cas, ont simplement omis de donner suite aux demandes régulières de l'OLAF.

101. L'article 3, paragraphe 1, troisième tiret, dispose clairement que les États membres sont tenus de communiquer toute irrégularité, même avant qu'un paiement ait été effectué, sauf dans les cas où les erreurs ou négligences commises mais détectées avant le paiement ne donnent lieu à aucune sanction administrative ou judiciaire. La Commission est consciente des problèmes de coordination au niveau national.

102. L'article 3, paragraphe 1, stipule que doivent être communiqués tous les cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire. De plus, l'article 5 renforce cette interprétation et impose aux États membres de communiquer, «en faisant référence à toute communication antérieure faite en vertu de l'article 3»:

- les montants des recouvrements effectués ou **attendus**,
- les mesures conservatoires prises par les États membres pour sauvegarder le recouvrement des montants indûment payés.

Dans ces conditions, il est évident que l'engagement d'une procédure de recouvrement ou d'une procédure judiciaire n'est pas un préalable à la communication des irrégularités.

103. Même si cette disposition était appliquée, certains éléments d'information (numéro de référence du programme, montant en cause) peuvent être communiqués sans l'autorisation requise et sans porter atteinte au secret de l'instruction visé à l'article 3, paragraphe 3. Il est cependant certain que les dispositions nationales doivent être respectées.

104. Lors de l'adoption du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, qui a défini la notion d'irrégularité, la déclaration suivante a été introduite dans le procès-verbal d'adoption:

«Le Conseil déclare que les États membres, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, ne sauraient être considérés comme des «opérateurs économiques» au sens du présent règlement.»

L'interprétation donnée par les deux États membres concernés est inadéquate, car les organismes gérant les fonds n'agissaient pas dans l'exercice des prérogatives de puissance publique.

105. Pour faciliter la mise en œuvre du règlement, l'OLAF a organisé une réunion bilatérale avec les trois États membres intéressés.

Effectivement, les trois États membres se sont heurtés à certaines difficultés dans la mise en œuvre du règlement en cause.

L'affirmation d'une des autorités de gestion allemandes, selon laquelle l'application stricte du règlement (CE) n° 1681/94 aboutirait à la communication de milliers d'irrégularités semble excessive. Même lorsque le nombre de bénéficiaires finals du concours accordé par le Fonds social est élevé, il est prévisible que seule une petite proportion des paiements se révéleront irréguliers. Seules les irrégularités ayant une incidence supérieure à 4 000 euros doivent être communiquées.

106. Depuis la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1681/94, la coopération et la communication entre les États membres et services de la Commission, et l'OLAF en particulier, n'ont cessé de s'intensifier. Il est à prévoir que cette tendance se renforcera.

Suivi, par l'OLAF et par les autres services de la Commission, de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1681/94

107. Pour la DG AUDIT, les communications transmises en application de l'article 2 du règlement constituent un des éléments dont elle dispose pour l'évaluation des systèmes de contrôle des États membres. La Commission, dans le cadre de la réforme et, en particulier, pour améliorer les procédures de suivi et de contrôle relatives aux Fonds structurels, prend actuellement des mesures pour pouvoir être informée des procédures appliquées dans les États membres. En ce qui concerne la coopération entre l'OLAF et les DG opérationnelles, le plan d'action 2001-2003 que la Commission vient d'adopter «Protection des intérêts financiers de la Communauté — Lutte antifraude» reconnaît expressément la nécessité d'une clarification des compétences des différents services en ce qui concerne le suivi des cas d'irrégularité ou de fraude communiqués et le recouvrement des montants indûment payés. Le plan d'action prévoit que des protocoles seront établis entre l'OLAF et les DG chargées des Fonds structurels au sujet du suivi des irrégularités notifiées par les États membres au titre du règlement (CE) n° 1681/94. Il est prévu que ces protocoles seront conclus avant la fin 2001.

108. La DG AUDIT avait été chargée de procéder à un examen des systèmes des États membres, tâche qu'elle a menée à bien. L'audit des systèmes relatif à l'application du règlement (CE) n° 2064/97, actuellement réalisé par la DG REGIO (qu'elle a repris à la DG AUDIT), comporte une évaluation du respect de l'article 7 du règlement concernant le traitement réservé aux irrégularités. De plus, les réunions annuelles de coordination des contrôles prévoient l'examen des rapports sur les irrégularités transmis par les États membres.

110. Les services de la Commission sont conscients de la situation et c'est la raison pour laquelle le nouveau règlement (CE) n° 448/2001 ⁽¹⁾ établit une liaison entre l'application de la correction financière et les rapports communiqués au titre du règlement (CE) n° 1681/94.

111. Le service de la Commission (OLAF) souscrit aux observations de la Cour et attire l'attention des États membres sur l'application insuffisante de l'article 5. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la plupart des retards relatifs aux cas d'irrégularités sont liés aux procédures judiciaires nationales.

112. La qualité des informations fournies par les États membres reste à améliorer. Pendant les réunions avec les États membres, l'OLAF a saisi toutes les occasions (séminaires, Cocolaf, réunions bilatérales, lettres) pour améliorer la qualité des informations. Pour l'OLAF, la création d'un nouveau logiciel permettant des communications en ligne, allant de pair avec une formation appropriée, constitue un progrès important.

113. L'article 3 du règlement (CE) n° 1681/94 définit avec beaucoup de précision les informations à communiquer. Cependant, le nouveau système de communication en ligne facilitera le traitement des informations en vue d'assurer un suivi adéquat pour tous les cas.

114. Chaque fois que les services de la Commission ont été informés de l'existence d'un cas d'irrégularité qui n'avait pas ou pas correctement été communiqué, les États membres concernés ont été priés de s'acquitter des obligations prévues par le règlement (CE) n° 1681/94.

Suivi des irrégularités par l'OLAF et par les autres services de la Commission

116. En fait, dans le domaine des Fonds structurels, où les opérations de cofinancement sont la règle, la priorité est accordée aux cas ayant une incidence économique majeure ainsi qu'à ceux qui se sont révélés exemplaires à l'un ou à l'autre titre.

Le suivi des irrégularités sera centralisé au sein de l'OLAF pour en accroître l'efficacité.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 448/2001 de la Commission fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre des corrections financières applicables au concours octroyé au titre des Fonds structurels.

118. Les États membres qui détectent une irrégularité pendant le déroulement d'un programme opérationnel peuvent redresser la situation financière au plus tard au moment du paiement final (recouvrement des sommes déjà indûment versées ou réduction d'un paiement ultérieur) et, si le temps est suffisant, réattribuer les ressources libérées à un autre projet exempt de toute irrégularité. L'OLAF a été restructuré dans le but d'améliorer le suivi administratif et financier.

120. À l'heure actuelle, il est techniquement possible pour les autres services de la Commission d'accéder à l'ECR, de sorte que les «procédures écrites» préconisées sont en place. Les protocoles interservices qui seront établis accroîtront encore l'efficacité (voir réponse au paragraphe 92).

Toutefois, en ce qui concerne la période précédente, le 29 septembre 1994, une réunion interservices présidée par l'UCLAF a permis de définir le rôle de chaque service de la Commission dans le contexte de l'application du règlement (CE) n° 1681/94 et le suivi des irrégularités communiquées. La coordination était également assurée dans le cadre des réunions de coordination annuelles avec les États membres.

121. En ce qui concerne 17 requêtes restées sans réponse, adressées par les unités géographiques à l'unité «Contrôle financier» de la DG REGIO, la réponse finale n'a pas été transmise à l'UCLAF (devenue OLAF), car, lors d'une réunion qui s'est tenue le 6 mai 1998 entre la DG REGIO (unité «Contrôle financier») et l'UCLAF, il est apparu que l'UCLAF avait déjà reçu l'information directement des États membres. Aucune tâche n'incombait donc plus à la DG REGIO.

122. Suivant l'urgence, la nature des irrégularités et les structures nationales, les services de la Commission prennent contact directement ou par l'intermédiaire de l'OLAF avec les autorités nationales compétentes.

123. Les services de la Commission procèdent actuellement à un audit préventif des systèmes concernant les procédures de gestion, de paiement et de contrôle appliquées par les États membres pour la nouvelle période de programmation. L'audit comporte la vérification des procédures de contrôle mises en œuvre au niveau des autorités de gestion ou de paiement à l'égard des demandes de paiement émanant des destinataires finals de l'aide et des déclarations de paiement présentées à la Commission.

124. Comme l'indique le point 116, le suivi sera renforcé par la nouvelle structure de l'OLAF.

125. Voir la réponse aux points 91 et 94.

126. Le nouveau règlement (CE) n° 448/2001 établit une liaison entre l'application de la correction financière et l'absence de communication faite au titre du règlement (CE) n° 1681/94 ou de l'absence de suivi assuré par l'État membre. Par conséquent, les États membres seront davantage stimulés à utiliser au maximum les informations disponibles.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

127-129. Depuis l'adoption du règlement en 1997, la Commission a tout mis en œuvre pour faire en sorte que les dispositions de celui-ci soient correctement appliquées par les États membres. Elle a consacré d'importantes ressources aux différentes activités d'information: la préparation, la présentation et la diffusion du manuel d'audit sur les Fonds structurels, l'organisation de réunions bilatérales annuelles avec les États membres dans le cadre des protocoles de contrôle financier, l'organisation de séminaires et les réponses données aux questions posées; la vérification de l'application des dispositions du règlement a pris une part de plus en plus grande dans les missions d'audit normales effectuées par les services de la Commission. Ces derniers procèdent actuellement à un audit des systèmes sur l'application des dispositions en matière de contrôle prévues par le règlement (CE) n° 2064/97, afin d'en vérifier l'application correcte, garantissant ainsi un taux de contrôle suffisant sur le territoire de la Communauté. Des recommandations sont transmises aux États membres sur la base de ces audits, lorsque des cas de non-respect des dispositions sont décelés. La Commission a mis au point un grand nombre d'orientations et continuera à répondre aux questions au fur et à mesure que celles-ci lui seront posées.

Il est envisagé de procéder à des audits de clôture en 2002, qui auront pour objet la vérification de l'exactitude des déclarations finales de dépenses et des déclarations de validité qui les accompagnent.

130. La Commission estime que les protocoles interservices à établir dans le cadre du plan d'action 2001-2003 sur la protection des intérêts financiers (point 92), de même que les mesures prises pour améliorer le suivi et le contrôle des Fonds structurels pour la nouvelle période de programmation 2000-2006 (point 107), permettront d'améliorer les procédures de communication et de suivi des cas d'irrégularités.

131. La Commission a imparti des instructions écrites précises sur le calendrier et le format des rapports sur les irrégularités. Le fait que certains États membres aient rencontré des difficultés dans l'application du règlement (CE) n° 1681/94 n'a rien à voir avec cela. Lors de l'adoption du règlement (CE) n° 2064/97, la Commission a également arrêté des directives internes au sujet de l'application de corrections financières nettes dans le cadre de l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88.

Néanmoins, les protocoles entre l'OLAF et les DG chargées des Fonds structurels, prévus par le plan d'action 2001-2003 sur la «Protection des intérêts financiers de la Communauté — Lutte antifraude», permettront également de déterminer avec clarté les services compétents pour procéder à la vérification des systèmes nationaux de détection, communication et suivi des irrégularités. De plus, l'OLAF est chargé d'élaborer des mesures visant à minimiser les disparités entre les interprétations du terme «irrégularité» d'un État membre à l'autre.

Comme l'a souligné la réponse au point 107, la Commission estime que les mesures prises dans le contexte de la réforme relative à la nouvelle période de programmation précisent clairement les orientations à suivre par les États membres et permettent de

définir et décrire les systèmes nationaux de communication des irrégularités.

Voir également les réponses aux points 127 à 129.

132. La question de la cohérence est abordée dans le cadre de l'action 97 «Amélioration du suivi et du contrôle financier des Fonds structurels», par la description précise des mesures à prendre; une communication à ce sujet est en préparation. Des progrès significatifs ont déjà été accomplis en la matière par l'adoption des règlements (CE) n° 438/2001 et (CE) n° 448/2001 de la Commission, ce dernier ayant établi une liaison incontestable avec le règlement (CE) n° 1681/94.
