

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 359

44^e année

15 décembre 2001

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

Cour des comptes — Rapport annuel relatif à l'exercice 2000

2001/C 359/01

Rapport sur les activités relevant du budget général,
accompagné des réponses des institutions 11

Rapport sur les activités relevant des sixième, septième et huitième
Fonds européens de développement, accompagné des réponses
des institutions 417

FR

Prix : 84,50 EUR

COUR DES COMPTES



Conformément aux dispositions des traités (article 45 C, paragraphe 4, du traité CECA, article 248, paragraphe 4, du traité CE et article 160 C, paragraphe 4, du traité CEEA) et du règlement financier du 21 décembre 1977 (article 88), tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE, CECA, Euratom) n° 762/2001 du Conseil du 9 avril 2001, et du règlement financier du 16 juin 1998 applicable à la coopération pour le financement du développement en vertu de la quatrième convention ACP-CE, la Cour des comptes des Communautés européennes, en sa réunion du 10 octobre 2001, a adopté son

RAPPORT ANNUEL

relatif à l'exercice 2000

(2001/C 359/01)

Le rapport, accompagné des réponses des institutions aux observations de la Cour, a été transmis aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions.

Jan O. KARLSSON
(président)
Bernhard FRIEDMANN
John WIGGINS
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
Jørgen MOHR
Kalliopi NIKOLAOU
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction générale	5

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL

Chapitre 1 — Ressources propres	13
Chapitre 2 — Politique agricole commune	57
Chapitre 3 — Actions structurelles	143
Chapitre 4 — Politiques internes	205
Chapitre 5 — Actions extérieures	235
Chapitre 6 — Aides de préadhésion	283
Chapitre 7 — Dépenses administratives	307
Chapitre 8 — Instruments financiers et activités bancaires	371
Chapitre 9 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	383

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DES SIXIÈME, SEPTIÈME ET HUITIÈME FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT (FED)

Chapitre I — Mise en œuvre des sixième, septième et huitième FED au 31 décembre 2000	421
Chapitre II — Déclaration d'assurance relative aux Fonds européens de développement	438
Chapitre III — Suivi des observations antérieures	443
Chapitre IV — Observations principales des rapports spéciaux publiés par la Cour depuis la dernière procédure de décharge	449
Chapitre V — Autres observations	452

ANNEXES

Annexe I — Informations financières relatives au budget général de l'Union européenne et aux sixième, septième et huitième FED	III
Annexe II — Rapports et avis adoptés par la Cour pendant les cinq dernières années	XXI

INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. Dans l'ensemble, la structure et la présentation du rapport annuel relatif à l'exercice 2000 sont semblables à celles de l'année dernière. Les recettes et chaque domaine de dépenses relevant des perspectives financières sont traités dans des chapitres distincts. Un nouveau chapitre 6 est consacré aux aides de préadhésion, qui relèvent d'une rubrique spécifique des perspectives financières à partir de 2000. Le dernier chapitre contient la déclaration d'assurance et les explications correspondantes. Les observations de la Cour relatives aux activités des sixième, septième et huitième Fonds européens de développement sont présentées séparément.

0.2. Les chapitres qui traitent des recettes et des domaines de dépenses relevant de la perspective financière ⁽¹⁾ contiennent des sections consacrées à la gestion budgétaire, à l'appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance et au suivi d'observations antérieures présentées par la Cour dans des rapports annuels et spéciaux. Cette année, pour la première fois, les principales constatations et recommandations des rapports spéciaux adoptés par la Cour depuis la dernière décharge sont résumées dans les chapitres. Cela signifie que, cette année, le rapport annuel contient toutes les constatations et recommandations majeures concernant l'exécution du budget général et les Fonds européens de développement que la Cour a publiées depuis la dernière décharge.

0.3. Conformément à la suggestion émise par le Parlement européen dans sa résolution concernant la décharge pour l'exercice 1999, la Cour publie les réponses de la Commission et, le cas échéant, celles des autres institutions, en regard de son propre texte.

Les travaux de la Cour couvrent un large éventail d'activités de l'Union européenne

0.4. En plus du rapport annuel, les travaux de la Cour ont conduit à l'adoption de 18 rapports spéciaux couvrant un large éventail d'activités de l'Union européenne ⁽²⁾. L'un de ces rapports concerne les ressources

propres, sept autres traitent de différents aspects de la politique agricole commune, trois de la mise en œuvre d'actions structurelles, un de politiques internes, cinq d'actions extérieures financées par le budget général, y compris la politique étrangère et de sécurité commune, et un des Fonds européens de développement.

Ils mettent en relief un certain nombre de points positifs

0.5. Les audits de la Cour font apparaître d'importantes constatations positives. Par exemple, dans le domaine agricole, le nouveau système d'apurement des comptes et le système intégré de gestion et de contrôle ont contribué à améliorer la gestion de fonds importants de l'Union européenne, même si cette dernière n'est pas encore pleinement satisfaisante, et le régime des quotas laitiers a permis de ramener la production au niveau visé. La stratégie adoptée par la Commission en ce qui concerne l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) est fondamentalement satisfaisante. S'agissant des actions structurelles, l'initiative communautaire URBAN a contribué à la mise en œuvre de nombreux projets de développement urbain et ouvert aux autorités locales l'accès aux fonds de l'Union européenne. Dans le domaine des actions extérieures, l'Agence chargée de la reconstruction du Kosovo a travaillé de manière à la fois efficace et économique. Le programme de coopération transfrontalière Tacis est un instrument susceptible de jouer un rôle utile dans la résolution des problèmes liés à l'établissement de nouvelles frontières orientales à l'issue des prochaines adhésions.

Cependant, bien souvent les grands objectifs ne sont pas atteints et l'évaluation des résultats est insuffisante

0.6. Cependant, il a aussi été constaté que des objectifs majeurs n'ont pas été atteints ou que les progrès sont restés insuffisants. En outre, il a souvent été constaté que l'évaluation de la réalisation des objectifs par la Commission était déficiente, voire inexistante. Dans de nombreux cas, par exemple l'initiative communautaire URBAN et les actions structurelles visant à améliorer l'emploi, les objectifs des programmes mêmes étaient mal définis. Dans ces conditions, la Commission n'est pas en mesure d'apprécier l'opportunité des dépenses ni de concevoir les changements nécessaires pour que les fonds de l'Union soient utilisés de manière plus efficace et plus efficace. Le programme de réforme de la Commission met davantage l'accent sur la mesure des résultats et des performances dans le cadre d'une affectation des ressources qui réponde à des priorités prédéterminées et à des objectifs définis. La Cour constate, en ce qui concerne des programmes récents, que la Commission doit toujours faire face à des défis importants dans ce domaine.

⁽¹⁾ À l'exception du chapitre 6 qui, parce qu'il est nouveau, est agencé différemment.

⁽²⁾ La liste complète des rapports et avis adoptés par la Cour ces cinq dernières années figure à l'annexe II du présent rapport.

Des déficiences subsistent dans le contrôle des opérations communautaires

0.7. Le contrôle que les États membres exercent sur les opérations communautaires concernant des programmes dont ils partagent la gestion avec la Commission souffre de déficiences persistantes. Tel était le cas pour le SIGC ⁽³⁾, les restitutions à l'exportation et le règlement relatif au contrôle des actions structurelles. Les résultats de l'audit dans le cadre de la déclaration d'assurance concernant les mesures agricoles et structurelles ont une nouvelle fois confirmé ce constat. L'utilisation correcte des fonds de l'Union européenne passe par l'amélioration des systèmes de contrôle dans les États membres. Cette amélioration est également importante si la Cour doit, pour ses propres activités de contrôle, s'en remettre au moins partiellement aux travaux de vérification accomplis par les divers services d'audit et de surveillance au sein de la Commission et dans les États membres.

L'effort de simplification et d'harmonisation des règles doit encore être poursuivi

0.8. La Cour a fait observer à maintes reprises que la simplification des dispositions réglementaires et l'harmonisation des systèmes et procédures dans l'ensemble des États membres faciliteraient une meilleure gestion, réduiraient les coûts administratifs et allégeraient le fardeau qui pèse sur les bénéficiaires de l'aide. Au cours de ces dix dernières années, des efforts non négligeables ont été déployés dans divers domaines relevant des politiques de l'Union européenne afin de simplifier les règles et des progrès, sur lesquels la Cour s'est exprimée, ont incontestablement été accomplis ici ou là. Les rapports montrent cependant que, en dépit de ces efforts, nombre de problèmes importants demeurent. Par exemple, en ce qui concerne l'organisation de marchés dans le secteur des fruits et légumes, l'un des objectifs de la réforme de 1996 était de simplifier le régime. Malgré la simplification dont ont bénéficié certains domaines, la complexité persistante de la réglementation a entraîné, au sein des programmes opérationnels, l'adoption de mesures inadaptées et incohérentes ⁽⁴⁾.

Certaines propositions de la Cour concernant le renforcement de la gestion et du contrôle financiers ont été retenues par la Commission

0.9. Depuis son dernier rapport annuel, la Cour a adopté sept avis, dont quatre ont été publiés au Journal officiel ⁽⁵⁾. Le plus important d'entre eux est l'avis n° 2/2001 ⁽⁶⁾ sur la proposition de la Commission

concernant la refonte du règlement financier, qui est l'un des éléments essentiels du programme de réforme de la Commission. Dans sa proposition révisée ⁽⁷⁾, la Commission a retenu une partie des suggestions formulées par la Cour dans son avis, en particulier la clarification ou le renforcement des dispositions relatives aux modes d'exécution du budget, aux avances, aux achats et marchés, à la présentation des comptes et aux offices.

0.10. En outre, la Cour se félicite en particulier de l'insertion de nouvelles dispositions visant à permettre la mise en place d'un cadre juridique cohérent dans le domaine de l'exécution budgétaire, fondé sur la primauté du règlement financier, cadre dont la Cour a maintes fois critiqué l'absence dans le passé ⁽⁸⁾.

Mais l'avis de la Cour n'a pas été suivi sur d'autres questions de principe importantes

0.11. L'opinion de la Cour n'a cependant pas été suivie sur certaines questions de principe importantes, au sujet desquelles son avis est clair, notamment:

- le fractionnement d'engagements budgétaires et juridiques en tranches annuelles artificielles, ce qui signifie que toutes les décisions spécifiques de dépenses adoptées au cours d'un exercice donné ne sont pas enregistrées de manière exhaustive au cours de cet exercice; la complexité de la gestion financière s'en trouve considérablement accrue,
- la définition insuffisante de la responsabilité professionnelle et financière des ordonnateurs en ce qui concerne les cas d'erreurs graves entraînant des pertes pour le budget ou affectant les intérêts financiers de la Communauté,
- l'inclusion de dispositions concernant les pouvoirs de la Cour qui pourraient être interprétées de manière restrictive par les organismes contrôlés,
- les dérogations dans des domaines spécifiques, par exemple la période supplémentaire pour les paiements relevant du FEOGA-Garantie et la reconstitution de crédits pour les Fonds structurels,

⁽³⁾ Système intégré de gestion et de contrôle.

⁽⁴⁾ Voir points 2.146 à 2.150 du présent rapport.

⁽⁵⁾ Voir l'annexe II du présent rapport.

⁽⁶⁾ JO C 162 du 5.6.2001.

⁽⁷⁾ Ces observations sont fondées sur le projet de proposition modifiée au 10 octobre 2001, date d'adoption formelle du rapport annuel de la Cour.

⁽⁸⁾ En dernier lieu dans ses avis n° 4/97 (point 12) et n° 2/2001 (point 73).

- différentes questions ayant une incidence financière marginale, mais qui rendent les systèmes de gestion complexes et qui, à la lecture des états financiers, peuvent porter à confusion, comme par exemple le report de crédits inutilisés d'un exercice à un autre ou le maintien de la réserve négative.

0.12. La Cour continue de suivre d'autres aspects du processus de réforme. Étant donné que les modifications en matière de gestion et de contrôle financiers n'ont pris effet que récemment et que les décisions sur certains aspects de la gestion du personnel doivent encore être prises, il serait toutefois prématuré pour la Cour de tenter une évaluation d'ensemble du processus.

L'excédent budgétaire pour 2000 a été le plus important jamais enregistré

0.13. L'exécution budgétaire en 2000 s'est caractérisée par l'apparition d'un excédent très important des recettes par rapport aux dépenses, représentant 11,6 milliards d'euros. Cet excédent a été de plus de 14 % pour les crédits de paiement. Cette situation s'explique essentiellement par des recettes plus élevées que prévu ⁽⁹⁾ et par des paiements moins importants dans le domaine des actions structurelles, en particulier pour la période de programmation 2000-2006 ⁽¹⁰⁾.

0.14. La Commission n'a pas pour habitude de proposer, dans le cadre d'un budget rectificatif et supplémentaire, des modifications des recettes et dépenses inscrites au budget lorsqu'un excédent aussi important que celui de 2000 se dessine à l'horizon. Le report d'un excédent de cette ampleur se traduit par une distorsion notable des recettes de l'exercice suivant. Des informations étaient disponibles suffisamment tôt pour que la partie «Recettes» du budget soit modifiée de manière à réduire sensiblement l'excédent, mais cela n'a pas été fait. Au chapitre 1, la Cour recommande que la Commission examine comment exploiter au mieux la procédure de budget rectificatif et supplémentaire afin d'éviter les excédents budgétaires trop importants.

Les informations analytiques que la Commission fournit en ce qui concerne la gestion budgétaire doivent encore être améliorées

0.15. Pour que l'autorité budgétaire, entre autres, puisse apprécier la façon dont le budget est géré, le fait de disposer d'informations fiables et suffisantes concernant la gestion budgétaire est essentiel. C'est pourquoi la Cour a, ces dernières années, porté une attention accrue à la

qualité des informations présentées par la Commission sur la gestion du budget dans le volume 1, tome 2, du compte de gestion. À la suite des observations formulées par la Cour, la Commission s'est engagée à améliorer sensiblement la qualité et la cohérence des informations présentées sur l'ensemble des lignes budgétaires. Elle consacre désormais davantage de ressources à cette tâche et améliore la façon dont les informations sont produites et compilées. Les observations formulées par la Cour dans les divers chapitres du présent rapport montrent que des progrès ont été accomplis, mais que des efforts sont toujours nécessaires. Les questions qui doivent encore être traitées concernent, par exemple, les niveaux auxquels l'analyse doit être effectuée, l'ampleur des détails à fournir, la nécessité de ne pas se limiter à ce qui s'est passé en termes d'écarts, de virements budgétaires, etc., mais d'expliquer aussi brièvement les principaux événements sous-jacents et comment parvenir à une approche cohérente de l'ensemble des différents domaines budgétaires.

La portée et l'efficacité des mesures prises par la Commission pour donner suite aux observations de la Cour varient

0.16. En réponse aux souhaits exprimés par l'autorité de décharge, la Cour a continué d'assurer le suivi des observations formulées dans de précédents rapports annuels et spéciaux. Ce suivi a pour objectif premier d'identifier les mesures qui ont été prises, principalement par la Commission, en réponse aux observations de la Cour, aux recommandations du Conseil et aux résolutions du Parlement européen.

0.17. Dans tous les cas examinés, des mesures ont été prises, sous une forme ou sous une autre. Toutefois, la portée et l'efficacité de ces mesures varient considérablement. D'une manière générale et plus particulièrement lorsqu'elle était d'accord avec les observations et propositions antérieures, la Commission a adopté des mesures visant à y répondre et à améliorer la situation. Dans certains cas, elle a manqué de célérité, dans d'autres les effectifs ou les ressources financières déployés pour atteindre le niveau d'amélioration souhaité ont été insuffisants [par exemple en ce qui concerne la sûreté nucléaire dans les pays Phare et Tacis ⁽¹¹⁾]. Les mesures agricoles (organisations communes de marchés dans le secteur de la viande ovine et caprine ainsi que dans celui des fruits et légumes, restitutions à l'exportation) examinées par la Cour ont été modifiées sur certains points, mais

⁽⁹⁾ Voir point 1.4 du présent rapport.

⁽¹⁰⁾ Voir points 3.8 et 3.17 du présent rapport.

⁽¹¹⁾ Voir chapitre 5, points 5.45 à 5.76.

nombre de problèmes déjà signalés n'ont pas été traités ou, s'ils l'ont été, persistent. Cela montre que l'amélioration de la gestion et le contrôle de programmes complexes, faisant intervenir de nombreuses organisations à différents niveaux, est une tâche difficile et demande du temps. Il faut souvent vaincre des rigidités structurelles et, dans les domaines à gestion partagée ou décentralisée qui représentent plus de 80 % du budget général, la Commission doit obtenir que d'autres agissent.

0.18. En dépit du fait que les changements peuvent être difficiles à réaliser, la Commission devrait tout mettre en œuvre pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour et de l'autorité de décharge.

0.19. Il arrive que des mesures ne soient pas prises parce que les recommandations de la Cour ne sont pas acceptées. Un cas particulier concerne l'une des recommandations adressée par la Cour à toutes les institutions dans son rapport spécial n° 5/2000 relatif aux dépenses immobilières de la Cour de justice. La recommandation selon laquelle les Communautés devraient étudier les avantages de l'emprunt direct pour financer leurs programmes immobiliers a eu pour résultat que la Commission a inclus cette possibilité dans sa proposition de modification du règlement financier. Elle n'a toutefois pas été reprise⁽¹²⁾. En conséquence, plusieurs institutions continuent de financer leurs acquisitions immobilières au moyen de «special purpose vehicles» qui, fondamentalement, ont les mêmes caractéristiques que les prêts, mais sont moins transparents et plus coûteux que l'emprunt direct. Il est regrettable que, à cet égard, les institutions doivent recourir à de tels procédés.

Les progrès ont été lents en ce qui concerne la réorganisation de l'activité de l'Union européenne en matière de lutte contre la fraude

0.20. Le rapport spécial n° 8/98 de la Cour relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude a contribué de manière significative au débat qui a conduit au remplacement de l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Dans le cadre de ses travaux de suivi, la Cour a, au début de 2001, examiné les progrès réalisés. Les nouvelles dispositions régissant l'OLAF éta-

blissent un cadre administratif plus approprié, accordant à l'Office une plus large indépendance qu'à son prédécesseur. L'Office dispose aussi d'une base juridique pour mener ses enquêtes et les procédures sont en cours d'amélioration. L'augmentation des effectifs a été plus lente que prévu⁽¹³⁾. Les principales difficultés ont, toutefois, été résolues par la suite. La qualité des bases de données et des informations de gestion critiquée dans le rapport spécial n° 8/98 a seulement commencé à s'améliorer depuis l'examen de la Cour, et il est nécessaire de modifier les dispositions et les procédures administratives applicables aux agents afin de faciliter les enquêtes au sein des institutions.

0.21. L'Office doit à présent organiser ses travaux pour se concentrer sur les domaines d'activité du premier pilier qui relèvent de la responsabilité de la Commission ou d'autres institutions et où le budget est exposé à un risque direct. Il a aussi besoin d'une période de stabilité: les unités de la Commission chargées d'effectuer des enquêtes ont subi deux réorganisations au cours des sept dernières années, et il est nécessaire de laisser le temps aux nouvelles dispositions de se mettre en place.

0.22. La Cour continue à travailler en étroite coopération avec l'OLAF. Elle a mis en place des procédures formelles permettant de garantir l'efficacité et l'efficacité des relations entre les deux organisations. Elle a aussi instauré un dialogue constructif avec le comité chargé de superviser les travaux de l'OLAF.

Déclarations d'assurance

0.23. En ce qui concerne la *déclaration d'assurance relative au budget général* (voir chapitre 9), la Cour est d'avis, sous réserve de l'incidence de certains problèmes évoqués dans la déclaration, que la version révisée des comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2000, telle que publiée au Journal officiel⁽¹⁴⁾, reflète fidèlement les recettes et les dépenses des Communautés pour cet exercice ainsi que leur situation financière à la fin de celui-ci.

0.24. En ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, l'audit des principaux systèmes de contrôle et de gestion applicables à l'agriculture et aux mesures structurelles a révélé des insuffisances

⁽¹²⁾ La Cour a présenté une proposition similaire dans son avis adressé à la Conférence intergouvernementale qui a précédé la modification du traité communautaire à Nice, proposition qui n'a pas non plus été retenue.

⁽¹³⁾ Voir points 7.43 à 7.45.

⁽¹⁴⁾ Le volume IV des documents a été présenté par la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour à la date réglementaire du 1^{er} mai 2001 (en cours de publication au Journal officiel; disponible sur le site Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_fr.html).

affectant le fonctionnement des procédures de contrôle destinées à assurer la légalité et la régularité des opérations.

L'audit des dépenses opérationnelles a fait apparaître une incidence inacceptable d'erreurs affectant le montant des paiements, ainsi que la réalité ou l'éligibilité des opérations sous-jacentes.

Compte tenu de tous les résultats de ses audits, la Cour est d'avis que les opérations sous-jacentes aux états financiers, prises dans leur ensemble, sont légales et régulières en ce qui concerne les recettes, les engagements et les dépenses de fonctionnement, mais elle ne peut donner cette assurance pour les autres paiements.

0.25. En ce qui concerne la *déclaration d'assurance relative aux Fonds européens de développement* (voir chapitre II du rapport sur les activités des Fonds européens de développement), la Cour est d'avis, sous réserve de certains éléments évoqués dans la déclaration, que les états financiers et les comptes de gestion de l'exercice 2000 reflètent fidèlement les recettes et les dépenses des sixième, septième et huitième FED pour l'exercice et leur situation financière à la fin de celui-ci.

0.26. En ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, la Cour est d'avis, compte tenu des constatations présentées dans la déclaration, que les opérations sous-jacentes aux états financiers des sixième, septième et huitième FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2000 sont, dans l'ensemble, légales et régulières.

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL

CHAPITRE 1

Ressources propres

1.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	1.1-1.2
Gestion budgétaire	1.3-1.10
Exécution budgétaire	1.3-1.7
La présentation budgétaire des ressources propres	1.8-1.10
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	1.11-1.94
Introduction	1.11
Ressources propres traditionnelles	1.12-1.68
Audit d'opérations	1.13-1.20
Mesures antidumping de l'Union européenne	1.21-1.52
Introduction	1.21-1.26
Constatations	1.27-1.49
Conclusions et recommandations	1.50-1.52
Protection des intérêts financiers de la Communauté	1.53-1.68
Introduction	1.53-1.54
La réglementation	1.55-1.57
Les résultats présentés par la Commission	1.58-1.60
La portée des informations présentées	1.61-1.63
Les contrôles réalisés par la Commission dans le cadre de la protection des intérêts financiers communautaires	1.64-1.65
Conclusions et recommandations	1.66-1.68
Ressources propres TVA et PNB	1.69-1.92
Analyse du système	1.70-1.74
Constatations	1.72-1.73
Conclusions et recommandations	1.74
Protection des intérêts financiers de la Communauté	1.75-1.92
Les enjeux de la TVA	1.75-1.76
Les estimations des moins-values de TVA	1.77
Cadre réglementaire	1.78-1.79
Un suivi limité des systèmes nationaux de contrôle	1.80-1.83
Les défauts dans la coopération administrative entre États membres	1.84-1.87
Les insuffisances dans le dispositif juridique	1.88-1.90
Conclusions et recommandations	1.91-1.92
Conclusion générale	1.93-1.94

Suivi des observations antérieures	1.95-1.121
Ressources propres traditionnelles	1.95-1.106
Rapport annuel relatif à l'exercice 1998	1.96
Cautions et garanties prévues par le code des douanes communautaire pour protéger la perception des ressources propres traditionnelles (rapport spécial n° 8/99)	1.97-1.106
Report de paiement de droits, importation temporaire de marchandises et déclarations incomplètes	1.97-1.98
Transit	1.99-1.100
TIR (transport international routier)	1.101-1.102
Appels	1.103
Mise à la disposition de la Commission de droits constatés couverts par une garantie	1.104
Conclusions et recommandations	1.105-1.106
La gestion de la qualité des statistiques relatives au PNB par la Commission	1.107-1.121
Nécessité d'un contrôle transparent de la qualité des statistiques relatives au PNB	1.107-1.109
Un cadre solide pour la gestion des statistiques relatives au PNB	1.110-1.112
Souplesse du cadre de gestion	1.113
Utilisation insuffisante du cadre de gestion	1.114-1.115
Les informations communiquées aux utilisateurs sont parfois incomplètes	1.116-1.119
Conclusions et recommandations	1.120-1.121

INTRODUCTION

1.1. Pour les ressources propres traditionnelles, l'examen de la Cour dans le cadre de la préparation de la déclaration d'assurance (DAS) s'est concentré sur la constatation et le recouvrement des droits de douane, sur la mise en œuvre de la réglementation communautaire relative aux mesures antidumping, ainsi que sur les informations disponibles en ce qui concerne la protection des intérêts financiers communautaires. En outre, la Cour a présenté des observations relatives à la valeur en douane des marchandises importées dans son rapport spécial n° 23/2000 ⁽¹⁾.

1.2. S'agissant des ressources propres TVA, l'audit de la Cour a été centré sur le système de protection des intérêts financiers de la Communauté. En ce qui concerne la ressource propre PNB, l'audit a porté sur les procédures mises en place par la Commission pour garantir la qualité des statistiques relatives au PNB.

GESTION BUDGÉTAIRE

Exécution budgétaire

1.3. Le **tableau 1.1** résume les recettes communautaires relatives à l'exercice 2000 et le **graphique 1.1** présente la structure des différents types de recettes. Le **graphique 1.2** illustre l'évolution des recettes effectives au cours de la période 1989-2000.

1.4. Le **tableau 1.1** fait apparaître entre les recettes inscrites dans le budget initial et les recettes effectives les différences majeures suivantes:

- a) le montant brut des droits de douane ⁽²⁾ perçus a été de 14 568,3 millions d'euros, alors que les prévisions faisaient état de 12 300 millions d'euros. La ressource TVA s'est élevée pour l'exercice à 34 187,6 millions d'euros, alors que le budget initial n'en prévoyait que 32 554,6. Ces deux sous-estimations résultent principalement d'une prévision trop pessimiste de la croissance économique dans l'Union européenne pour 1999 et 2000 lors de l'établissement du budget initial;

⁽¹⁾ JO C 84 du 14.3.2001.

⁽²⁾ Il s'agit des recettes prévues à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), de la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 293 du 12.11.1994, p. 9).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b) les faits mentionnés au point a) combinés à l'excédent de 3 209,1 millions d'euros disponible de l'exercice 1999 ont entraîné une diminution importante de la ressource PNB, qui s'élevait à 43 049,8 millions d'euros dans le budget initial et a été ramenée à 37 253,2 millions d'euros dans les recettes effectives;

c) les recettes effectives totales se sont élevés à 92 724,4 millions d'euros (contre 89 440,6 millions d'euros dans le budget définitif), et le total des dépenses n'a atteint que 81 105,3 millions d'euros. En conséquence, le budget n'était plus en équilibre. L'excédent résultant de cette situation s'élève approximativement à 11 619,1 millions d'euros (excédent le plus important de la dernière décennie) et devra nécessairement être intégré dans les recettes disponibles

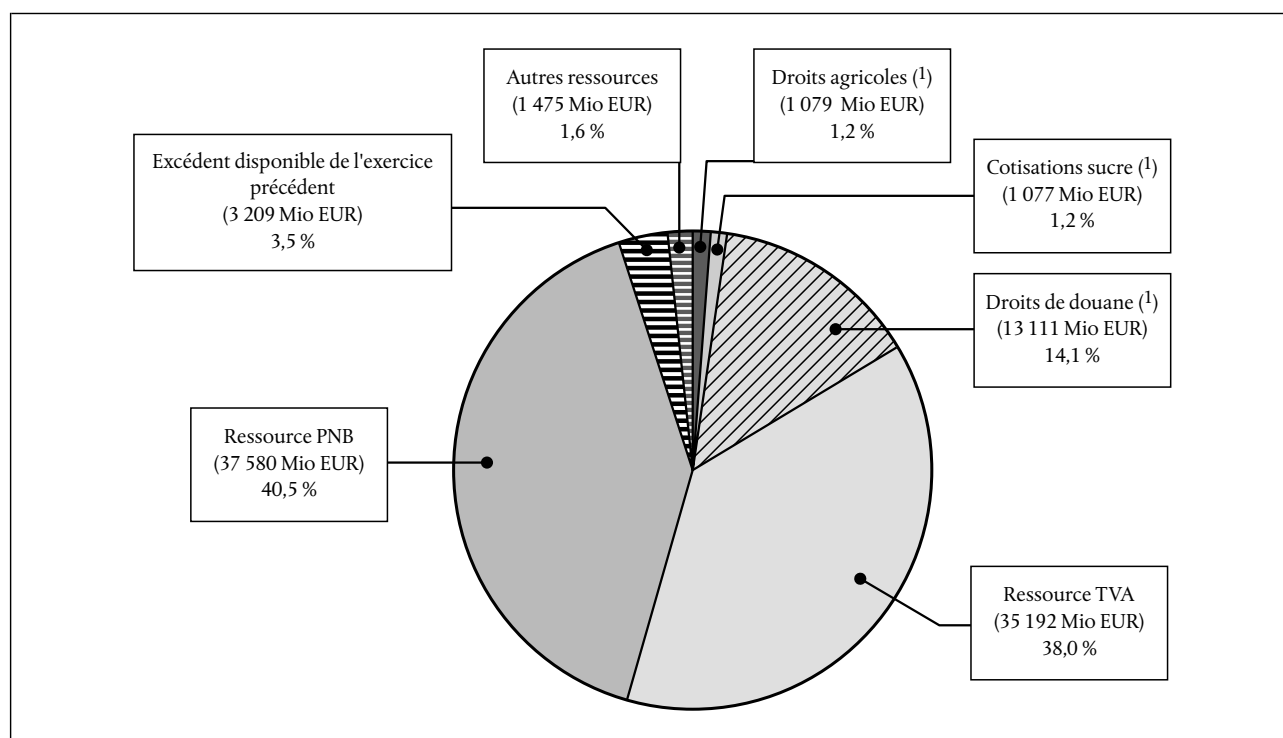
1.4. c) À l'avenir, la Commission s'efforcera de donner davantage d'explications sur l'origine de l'excédent budgétaire.

Tableau 1.1 — Recettes communautaires relatives aux exercices 1999 et 2000

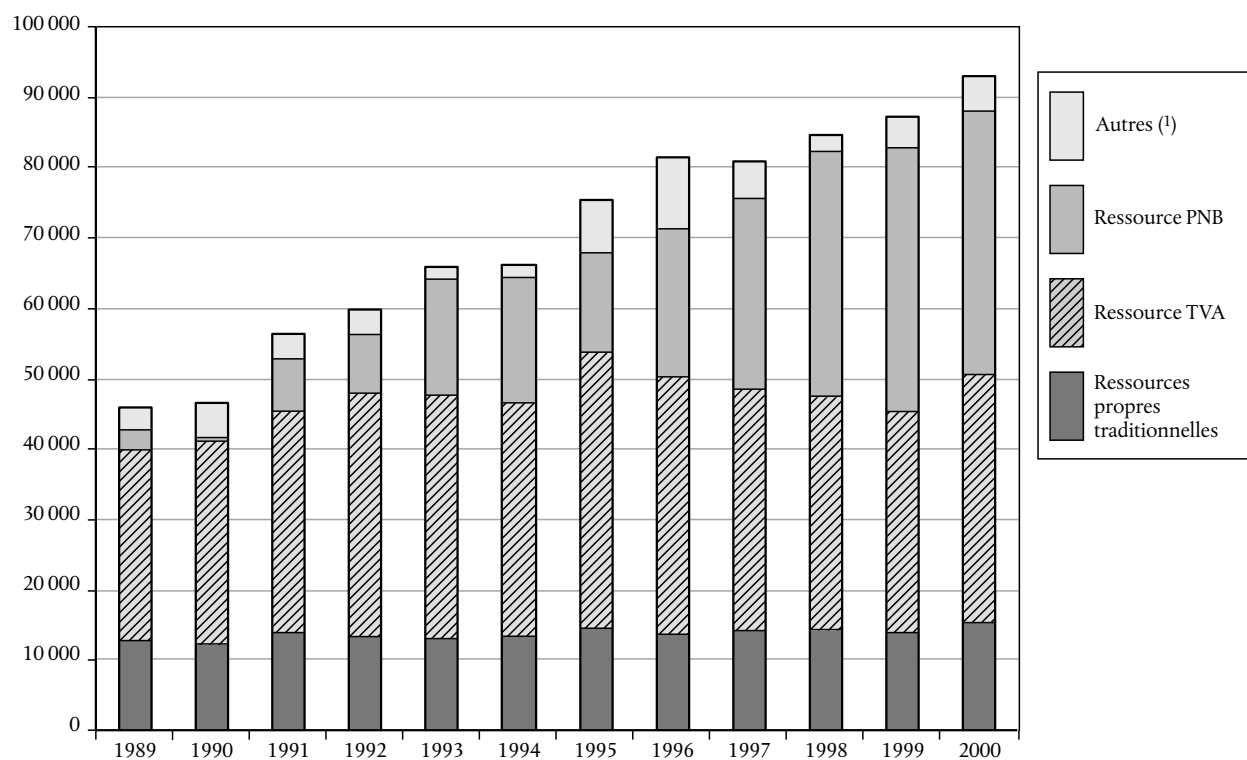
(Mio EUR)

Type de recettes et ligne budgétaire correspondante	Recettes effectives en 1999	Évolution du budget 2000		Recettes effectives en 2000	Évolution (1999 par rapport à 2000) (en %)
		Budget initial	Budget définitif		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Ressources propres traditionnelles	13 857,6	13 108,4	13 703,7	15 267,2	10,2
— Droits agricoles (chapitre 1 0)	1 187,3	1 102,2	1 102,2	1 198,4	0,9
— Cotisations «sucre» et «isoglucose» (chapitre 1 1)	1 203,5	1 162,7	1 162,7	1 196,8	- 0,6
— Droits de douane (chapitre 1 2)	13 006,5	12 300,0	12 961,4	14 568,3	12,0
— Frais de perception (chapitre 1 9)	- 1 539,7	- 1 456,5	- 1 522,6	- 1 696,3	10,2
2. Ressource TVA	31 332,3	32 554,6	34 048,6	35 192,5	12,3
— Ressource TVA de l'exercice courant (chapitre 1 3)	31 381,6	32 554,6	34 048,6	34 187,6	
— Soldes des exercices antérieurs (chapitre 3 1)	- 49,3	p.m.	p.m.	1 004,9	
3. Ressource PNB	37 512,0	43 049,8	37 805,1	37 580,5	0,2
— Ressource PNB de l'exercice courant (chapitre 1 4)	37 011,7	43 049,8	37 805,1	37 253,2	
— Soldes des exercices antérieurs (chapitre 3 2)	500,3	p.m.	p.m.	327,3	
4. Déséquilibres budgétaires	- 169,2	0,0	0,0	- 70,9	- 58,1
— Corrections en faveur de Royaume-Uni (chapitre 1 5)	- 167,8	0,0	0,0	- 70,8	
— Calcul définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 3 5)	- 1,4	0,0	p.m.	- 0,1	
5. Autres recettes	4 375,4	674,1	3 883,2	4 755,3	8,7
— Excédent disponible de l'exercice précédent (chapitre 3 0)	3 022,2	p.m.	3 209,1	3 209,1	6,2
— Restitutions aux États membres (chapitre 3 3)	0,0	p.m.	p.m.	0,0	
— Recettes diverses (titres 4 à 9)	1 353,2	674,1	674,1	1 546,2	14,3
Total général	86 908,1	89 387,0	89 440,6	92 724,4	6,7

Source: Budget 2000 et comptes de gestion 1999 et 2000.

Graphique 1.1 — Ventilation des recettes effectives (2000)

⁽¹⁾ Après déduction de 10 % pour frais de perception encourus par les États membres.

Graphique 1.2 — Évolution des principales catégories de recettes effectives de 1989 à 2000 (Mio EUR)

⁽¹⁾ Excédent de l'exercice précédent et divers.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

de l'exercice 2001. Cela signifie que des modifications importantes devront être apportées aux recettes dans le cadre d'un budget rectificatif et supplémentaire en 2001, car la première estimation de cet excédent dans le budget initial pour 2001 est de 900 millions d'euros. Cependant, la Commission ne présente pas dans le volume I d'analyse approfondie quant à l'origine de l'excédent ⁽³⁾, en dépit de l'importance de cet élément pour la situation budgétaire finale.

1.5. L'augmentation des recettes effectives a été considérable en 2000 (+ 6,7 %), en raison principalement d'une forte expansion économique. Le PNB a nettement dépassé en valeur le chiffre du PNB utilisé dans la dernière version disponible des perspectives financières 2000-2006 (janvier 2001). Ce seul facteur ferait passer les crédits pour paiements de 1,12 % du PNB à 1,10 % environ.

1.6. Le **graphique 1.2** illustre l'importance croissante de la ressource PNB depuis 1989, qui représente plus de 40 % des recettes en 2000. Elle continuera d'augmenter suite à la nouvelle décision relative aux ressources propres ⁽⁴⁾.

1.7. La Cour recommande que la Commission examine comment elle pourrait mieux tenir compte, au cours de son processus budgétaire de l'année, de la sous-utilisation des crédits pour paiements et de l'évolution inattendue des recettes, en particulier dans le cadre d'un budget rectificatif et supplémentaire.

1.7. La Commission surveille la réalisation des recettes tout au long de l'exercice budgétaire. Au printemps, un premier ajustement des prévisions pour les ressources propres traditionnelles et les assiettes TVA/PNB a régulièrement lieu, par le biais d'un budget rectificatif, après consultation des États membres en Comité consultatif «Ressources propres». En automne, la Commission, sur la base des données disponibles, inscrit si nécessaire une première estimation du solde prévisible de l'exercice dans une lettre rectificative à l'APB.

⁽³⁾ La Cour a examiné les informations présentées par la Commission dans le volume I du compte de gestion. Le volume en cause contient des commentaires relatifs à la gestion budgétaire de l'exercice, et notamment des explications concernant les écarts entre les crédits inscrits au budget initial tel qu'il a été adopté et les recettes effectives. Cet examen n'avait pas pour objectif de fournir une quelconque assurance quant à la fiabilité de ces explications, mais visait plutôt à relever les écarts significatifs n'ayant fait l'objet d'aucune explication ainsi qu'à déceler toute explication susceptible d'induire le lecteur en erreur.

⁽⁴⁾ Décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 253 du 7.10.2000, p. 42).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La présentation budgétaire des ressources propres

1.8. Dans le contexte de l'analyse budgétaire 2000, la Cour a constaté que les qualités de lisibilité et de transparence des informations budgétaires publiées, notamment à destination de l'autorité budgétaire, ne sont pas toujours suffisantes.

1.9. S'agissant de la gestion des budgets rectificatifs et supplémentaires, la Cour a constaté que les délais de publication au *Journal officiel des Communautés européennes* prescrits par le règlement financier ne sont pas respectés. Parfois, les informations présentées ne permettent pas un suivi exact des changements intervenus.

1.10. La Cour recommande:

- a) de revoir les présentations budgétaires concernant les ressources propres ainsi que la nomenclature actuellement utilisée;
- b) de mieux planifier le recours aux budgets rectificatifs et supplémentaires.

1.9. La Commission veillera au respect des dispositions du règlement financier en ce qui concerne les délais de publication des budgets rectificatifs et supplémentaires (BRS).

1.10.

- a) La Commission a l'intention de prendre en compte la recommandation de la Cour des comptes et proposera à l'autorité budgétaire des modifications en ce qui concerne la présentation budgétaire relative aux ressources propres.
- b) La Commission s'efforce de limiter au maximum le nombre de budgets rectificatifs et supplémentaires, dont la présentation doit se limiter aux cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues, comme précisé à l'article 15 du règlement financier. Par contre, la Commission est dans l'obligation de présenter un BRS après la clôture des comptes afin d'introduire dans le budget d'un exercice donné le résultat de l'exercice précédent.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE*Introduction*

1.11. La déclaration d'assurance ne couvre pas les droits éludés, puisque ceux-ci ne figurent pas dans la comptabilité. Afin de mieux appréhender ce problème, la Cour a par ailleurs:

- a) tenu compte des travaux d'autres auditeurs, notamment de ceux réalisés par les services de la Commission;
- b) examiné les dispositions permettant de déceler, de communiquer et de suivre les cas de fraude et d'irrégularité dans le contexte de la protection des intérêts financiers de la Communauté (voir points 1.53-1.68 et 1.75-1.92).

Ressources propres traditionnelles

1.12. L'objectif des travaux d'audit de la Cour a consisté à s'assurer que les droits enregistrés dans la comptabilité avaient été constatés avec exactitude et en temps voulu, et que les procédures comptables étaient fiables. De plus, la Cour a réalisé un audit approfondi de la gestion et de la perception des droits antidumping, domaine où les incitations à l'évasion sont particulièrement importantes (voir points 1.21-1.52).

Audit d'opérations

1.13. La Cour a contrôlé des recettes correspondant à des droits à l'importation, tirées de la comptabilité de la Commission et comprenant des éléments provenant de onze États membres. L'audit s'est limité à l'examen des documents présentés aux autorités douanières des États membres pour l'apurement des opérations douanières.

1.14. Les droits à l'importation sont constatés par les autorités douanières des États membres et enregistrés dans les systèmes comptables nationaux, d'où ils sont extraits et mis à la disposition de la Commission. Il importe donc que ces systèmes soient fiables et puissent faire l'objet d'audits. En Allemagne, trois systèmes comptables différents, incomplètement coordonnés, existent pour les déclarations en douane, et le traitement se fait en grande partie manuellement.

1.15. Il n'est pas nécessaire que les droits constatés pour lesquels aucune caution n'a été fournie, ou qui font l'objet de contestations et sont susceptibles d'être modifiés, soient mis à disposition; les États membres peuvent les enregistrer dans une comptabilité séparée (la comptabilité B). Chaque État membre communique trimestriellement un relevé de sa comptabilité B à la Commission. Les soldes sont intégrés dans le bilan financier sous «Montants dus par les États membres» (VII. B.2.c) (voir point 9.6 en ce qui concerne le calcul de la provision par la Commission).

1.16. Le solde total figurant dans la comptabilité B a augmenté de 4,3 %, passant de 2 168,7 millions d'euros au 31 décembre 1999 à 2 261,6 millions d'euros au 31 décembre 2000. Cette augmentation représente moins de la moitié de l'augmentation annuelle moyenne au cours de la période 1990-1999. Étant donné que les relevés trimestriels communiqués à la Commission ne requièrent qu'un rapport des modifications globales, sans analyse chronologique ou autre du solde de la comptabilité B, les États membres sont tout à fait libres d'agréger les totaux transmis par les bureaux locaux sans procéder à une analyse centrale ou locale des types

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

et du nombre de cas composant le solde. Le nombre d'enregistrements différents n'est pas connu. Quelques-uns des enregistrements sont importants: les dettes douanières résultant des enquêtes relatives aux importations de beurre néo-zélandais représentent 532,7 millions d'euros (23 % environ du solde total) ⁽⁵⁾; ces dettes ont été contestées et l'affaire a été portée devant les juridictions britanniques. Deux inscriptions effectuées par la Belgique en 1995, relatives à la contrebande de cigarette en 1993 et représentant au total 29,4 millions d'euros (1,3 % du total), sont un autre exemple type d'élément important.

1.17. En 2000, comme au cours des années précédentes ⁽⁶⁾, des problèmes ont été constatés dans la gestion de la comptabilité B dans plusieurs États membres. En Allemagne, les procédures de centralisation comptable sont manuelles en ce qui concerne la comptabilité B et ne comportent pas de contrôles suffisants pour donner une garantie de fiabilité. Dans certains cas, les montants constatés n'avaient pas été enregistrés (Royaume-Uni) ou n'avaient pas été ajustés suite à des décisions judiciaires (Belgique). Aux Pays-Bas, les procédures sont à présent en cours de révision, afin de garantir que les règles appliquées répondent pleinement aux exigences légales. En Finlande, la comptabilité B est surévaluée d'au moins 0,75 million d'euros; ce montant représente un calcul des droits potentiels sur les marchandises saisies. Cependant, les dettes douanières concernant ces marchandises ont été éteintes par les actions de saisie et de confiscation. Dans certains États membres (Belgique, Danemark, Allemagne), les enregistrements sont habituellement effectués dans la comptabilité B en ce qui concerne les dettes douanières garanties résultant d'opérations de transit non apurées, sans tenir compte du fait qu'il y ait eu ou non un appel formel. Il s'agit là d'une infraction à la réglementation, qui exige que les montants garantis soient mis à disposition.

1.18. Une partie du solde de la comptabilité B ne pourra selon toute probabilité pas être recouvrée. La réglementation impose le recours à une procédure de mise en non-valeur lorsque le recouvrement paraît

1.17. La Commission reconnaît que le système actuel de comptabilité séparée utilisé localement peut donner lieu à des erreurs, généralement exceptionnelles mais dans certains cas systématiques, qui sont dues à une interprétation erronée de l'article 6 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000. La Commission prend les mesures qui s'imposent pour remédier à cette situation et continue de proposer aux États membres des orientations quant à la manière d'appliquer la procédure.

S'agissant des États membres spécifiquement mentionnés, une étude de la Commission en Allemagne portant sur 282 cas recensés de mises en non-valeur a montré que plus de la moitié de ces cas n'avaient pas fait l'objet d'un traitement comptable approprié. La Commission a donc donné des conseils utiles en vue d'améliorer la situation. Elle a également détecté des lacunes dans les systèmes danois, néerlandais et britannique. Des négociations sont en cours concernant les modifications qu'il convient d'apporter à leurs procédures. Suite à une demande de la Commission, les autorités finlandaises ont modifié leur système au début de cette année. Étant donné que les négociations avec la Belgique n'ont jusqu'à présent pas été fructueuses, la Commission a ouvert une procédure d'infraction.

⁽⁵⁾ Rapport spécial n° 4/98 relatif à l'importation à taux réduit dans la Communauté et à l'écoulement sur le marché de produits laitiers néo-zélandais et de fromage suisse (JO C 127 du 24.4.1998 et JO C 191 du 18.6.1998).

⁽⁶⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 1.12-1.16; rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 1.10; déclaration d'assurance relative aux activités relevant du budget général pour l'exercice clos le 31 décembre 1997, points 8.13 et 8.14 (JO C 349 du 17.11.1998); déclaration d'assurance relative aux activités relevant du budget général pour l'exercice clos le 31 décembre 1996, points 19.6 et 19.7 (JO C 348 du 18.11.1997).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

impossible à long terme pour des raisons qui ne peuvent pas être imputées aux États membres, mais elle ne définit pas de critères et n'impose pas aux États membres de délai dans lequel ils doivent ainsi faire une estimation de la dette.

1.19. La Commission a présenté une proposition de règlement (7) tendant à retirer de la comptabilité B les montants de droits réputés irrécouvrables après une période de cinq ans à compter de la date de la communication du montant ou la notification de la décision judiciaire définitive. Aussi longtemps que le Conseil n'adopte pas un règlement de ce type, le solde de la comptabilité B continuera de contenir de nombreux montants irrécouvrables *de facto*. La Cour estime qu'il n'y a aucun intérêt à maintenir indéfiniment des éléments dans la comptabilité B si leur recouvrement est improbable et estime pour cette raison que la réglementation devrait être modifiée dans le sens décrit.

1.20. Les erreurs mineures constatées au cours de l'audit de transactions n'affectent pas de manière significative le droit à l'importation figurant dans le compte de gestion, ni la légalité et la régularité de la perception des montants figurant dans ce compte.

Mesures antidumping de l'Union européenne

Introduction

1.21. Les règles communautaires antidumping (8) ont été mises en place en 1968 (9). Le cadre réglementaire a

(7) Proposition modifiée de règlement (CE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés — COM(98)0209 final (JO C 150 du 16.5.1998, p. 20).

(8) À côté des mesures antidumping, la réglementation communautaire prévoit aussi des mesures visant à compenser les subventions accordées par des pays tiers aux exportations à destination de la Communauté. Dans le cadre du présent rapport, les «mesures antidumping» sont entendues comme couvrant également les «mesures compensatoires», qui, du point de vue du contenu, des procédures d'application et des effets, sont très voisines des mesures antidumping.

(9) Règlement (CEE) n° 459/68 du Conseil du 5 avril 1968 (JO L 93 du 17.4.1968, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

depuis été adapté ⁽¹⁰⁾ à l'évolution des accords internationaux dans le contexte de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) ⁽¹¹⁾.

1.22. Conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 384/96 du Conseil, règlement antidumping de base, un produit est considéré comme faisant l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation vers la Communauté est inférieur au prix de vente normalement pratiqué dans le pays exportateur. Un droit antidumping peut être appliqué en cas de préjudice causé à une industrie communautaire, à condition qu'il existe un lien de causalité avec le dumping et que la mesure soit dans l'intérêt de l'Union européenne ⁽¹²⁾.

1.23. Les droits antidumping font partie des ressources propres de la Communauté; ils sont perçus par les autorités douanières comme des droits de douane normaux. Quelque 139 millions d'euros de droits antidumping ont été perçus au cours de l'exercice budgétaire 2000 dans l'ensemble de la Communauté. À la fin de l'année, 70 produits provenant de 38 pays ont été soumis à des mesures antidumping définitives.

1.24. La procédure aboutissant à l'adoption d'une mesure antidumping débute par une plainte présentée par écrit par toute personne physique ou morale agissant au nom de l'industrie communautaire qui subit un préjudice. La plainte doit contenir des éléments de

⁽¹⁰⁾ Règlements (CE) n° 384/96 du Conseil du 22 décembre 1995 (JO L 56 du 6.3.1996, p. 1), pour les mesures antidumping, et (CE) n° 2026/97 du Conseil du 6 octobre 1997 (JO L 288 du 21.10.1997, p. 1) pour les mesures visant à compenser les subventions. En ce qui concerne les produits couverts par la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), des règles spécifiques figurent dans les décisions de la Commission n° 2277/96/CECA du 28 novembre 1996 (JO L 308 du 29.11.1996, p. 11) et n° 1889/98/CECA du 3 septembre 1998 (JO L 245 du 4.9.1998, p. 3). Dans leurs grandes lignes, ces deux décisions suivent la réglementation de base adoptée par le Conseil.

⁽¹¹⁾ En ce qui concerne les mesures antidumping: accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; en ce qui concerne les mesures compensatoires concernant les subventions: accord sur les subventions et les mesures compensatoires. L'Organisation mondiale du commerce (OMC), créée en 1995, est le cadre administratif international de mise en œuvre des accords du GATT.

⁽¹²⁾ Les droits antidumping sont instaurés pour combler l'écart entre les prix de dumping et les prix normaux à l'exportation, de manière à atteindre un niveau qui supprime le préjudice causé à l'industrie intérieure.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

preuve attestant l'existence d'un dumping, d'un préjudice et d'un lien de causalité entre les deux. Sur la base de la plainte, la Commission décide dans un délai de quarante-cinq jours de l'ouverture d'une procédure, qui doit être terminée dans un délai de quinze mois. Au plus tôt soixante jours et au plus tard neuf mois à compter de l'ouverture de la procédure, la Commission a la possibilité d'imposer des droits antidumping *provisoires*, pour une période de neuf mois au maximum, et toujours couverts par une garantie. Lorsque, à l'issue de son enquête, la Commission estime qu'il y a bien dumping assorti d'un préjudice et que l'intérêt de la Communauté nécessite une action, elle propose l'application de droits antidumping *définitifs* par un règlement du Conseil. Les droits antidumping peuvent être imposés de manière *rétroactive* (voir point 1.41), à condition que les autorités douanières en aient été informées en temps voulu ⁽¹³⁾.

1.25. Une enquête peut être clôturée sans imposition de droits antidumping lorsque l'exportateur s'est engagé à ne plus avoir recours à des prix de dumping. La Commission peut accepter l'engagement de l'exportateur lorsqu'elle est convaincue qu'il mettra fin au dumping. Pour des raisons liées à la protection des intérêts commerciaux, le contenu détaillé de l'engagement (prix minimaux et/ou quantités maximales destinées à l'exportation vers la Communauté) n'est connu que de la Commission. Le Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994 a demandé à la Commission, en ce qui concerne les pays candidats à l'adhésion, d'accepter dans la mesure du possible des engagements plutôt que d'imposer des droits antidumping ⁽¹⁴⁾.

1.26. L'audit de la Cour consacré à la gestion des mesures antidumping a été réalisé auprès de la Commission et dans huit États membres ⁽¹⁵⁾. Il a également donné lieu à des entretiens avec les représentants des secteurs d'activité concernés portant sur l'applicabilité et l'efficacité des mesures antidumping.

1.25. *Les éléments principaux des engagements restent confidentiels, non seulement pour protéger les intérêts commerciaux des exportateurs mais également pour éviter que les engagements proposés et leur mise en œuvre ne donnent lieu à des comportements anticoncurrentiels.*

⁽¹³⁾ L'enregistrement des importations doit être demandé par un règlement spécifique de la Commission.

⁽¹⁴⁾ Les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Essen précisent que la Commission «accordera clairement la préférence, suivant le cas et lorsque cela est approprié, à des engagements de prix plutôt qu'à des droits pour clore l'affaire antidumping en cas de préjudice dûment constaté».

⁽¹⁵⁾ La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Constatations

Gestion et contrôle des mesures antidumping

Base de données antidumping

1.27. Conformément aux dispositions de l'article 14, paragraphe 6, du règlement de base, les États membres font mensuellement rapport à la Commission sur les importations de produits soumis à des enquêtes ou à des mesures et sur le montant des droits perçus. Sur la base des rapports établis par les États membres, la Commission a mis en place en 1997 une base de données, connue sous le nom de «base de données 14/6». Cette base de données, si elle était fiable, permettrait d'assurer un suivi des mesures antidumping et d'évaluer leurs effets ainsi que d'effectuer des contrôles par recoupement sur les montants déclarés par les États membres dans leurs relevés mensuels de la comptabilité des ressources propres ⁽¹⁶⁾.

1.28. La Cour a comparé les montants fournis par les États membres pour alimenter la base de données 14/6 aux montants figurant dans les relevés mensuels de la comptabilité des ressources propres. Des écarts importants ont été constatés pour tous les États membres. Ces écarts sont le résultat de facteurs objectifs, comme le recours à des méthodes différentes de collecte des données ⁽¹⁷⁾ et des différences dans les périodes couvertes ⁽¹⁸⁾, mais surtout de malentendus et d'erreurs.

1.29. L'écart le plus important concerne l'Allemagne, où 24 millions d'euros de droits antidumping ont été perçus et comptabilisés en 1999, alors que la base de données 14/6 fait état de 188,8 millions d'euros. Cet

1.28. Sur la base d'une comparaison effectuée entre les deux sources de données mentionnées dans ce point, la Commission confirme les constatations de la Cour. Les écarts constatés ont été examinés lors des visites de contrôle l'année dernière. Lorsque ces écarts étaient dus à des malentendus, ils ont été traités par les États membres concernés. Toutefois, la Commission considère que, comme l'un des systèmes doit comprendre des données actualisées tant sur les droits provisoires que sur les droits définitifs, et l'autre ne doit contenir que des informations sur les droits définitifs recouvrés et communiqués conformément au calendrier comptable, les différences, bien que significatives en apparence, seront toujours sans incidence.

1.29. La Commission confirme les constatations de la Cour et souligne en outre que, comme la présentation du document allemand a contribué à cette confusion, les autorités ont été invitées à le modifier.

⁽¹⁶⁾ Les relevés mensuels sont transmis à la Commission conformément à la décision 97/245/CE, Euratom de la Commission du 20 mars 1997 établissant les modalités de communication par les États membres de certaines informations adressées à la Commission dans le cadre du système des ressources propres des Communautés (JO L 97 du 12.4.1997, p. 12).

⁽¹⁷⁾ La base de données 14/6 doit être accessible rapidement et ne couvre pas les corrections faites à une date ultérieure. De plus, la base de données 14/6 doit couvrir les droits antidumping provisoires (garanties) et définitifs, alors que pour les ressources propres, seuls les droits antidumping encaissés sont enregistrés.

⁽¹⁸⁾ Par exemple, pour le mois «n», la base de données 14/6 reflète les opérations de ce mois, mais ces dernières n'apparaîtront dans les déclarations mensuelles de la Commission qu'au cours du mois «n + 2» au plus tôt.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

écart est en partie imputable au fait que, dans un certain nombre de cas, les agents des douanes indiquaient dans les rapports 14/6 le poids en kilogrammes des marchandises importées au lieu du montant des droits perçus. Ces erreurs sont restées inaperçues parce que l'Allemagne n'avait procédé à aucun rapprochement entre les enregistrements des douanes relatifs aux droits antidumping perçus et le système manuel de transmission de données utilisé pour la base de données 14/6.

1.30. En raison de données peu fiables et du défaut de rapprochement, que ce soit au niveau des États membres ou de la Commission, la base de données 14/6 ne pouvait être exploitée que de manière limitée à la date de l'audit de la Cour.

Insuffisance des contrôles spécifiques portant sur les importations soumises à des droits antidumping

1.31. Étant donné qu'un droit antidumping est nettement plus important qu'un droit de douane normal ⁽¹⁹⁾, le risque est assez élevé que des importateurs cherchent à en éviter l'application par des déclarations inexactes du pays d'origine ou des caractéristiques des marchandises, de la position tarifaire applicable, du producteur, de l'exportateur ou du prix à l'importation lorsqu'un prix minimal est fixé. Les risques particuliers liés aux déclarations d'importation concernant des marchandises soumises à des droits antidumping devraient être analysés par les douanes; le recours à des moyens et à des méthodes de contrôle spécifiques devrait être envisagé.

1.32. En raison du nombre extrêmement élevé du nombre d'opérations et de la nécessité économique de garantir la fluidité du commerce international, la plupart des déclarations en douane sont acceptées sans contrôle ou sur la base d'un examen superficiel des documents présentés par l'importateur. Un traitement

1.30. La Commission est en mesure de confirmer que la fiabilité de la base de données 14/6 était encore limitée lorsque la Cour a effectué son audit. Néanmoins, les données disponibles ont été utilisées pour diverses applications, notamment le contrôle des engagements. Par ailleurs, les services de la Commission ont présenté de nouvelles lignes directrices, qui ont pris effet le 1^{er} janvier 2001. Les efforts considérables déployés au cours des deux dernières années en vue d'améliorer la qualité des données commencent à présent à donner des résultats.

Il est important de garder à l'esprit l'ampleur de la tâche à accomplir, qui consiste à vérifier et à intégrer dans la base de données les déclarations transmises par quinze États membres sur une base mensuelle et portant au total sur des dizaines de milliers d'opérations.

1.31-1.34. Dans le cadre de la gestion du risque, la question de l'antidumping doit être considérée comme un domaine spécifique nécessitant une attention particulière. En 1997, la Commission a élaboré puis publié, en collaboration avec les États membres, un «Guide de l'analyse de risque dans les contrôles douaniers». Le chapitre 3, sous-section 3, de ce guide définit des indicateurs de risque spécifiques pour les marchandises soumises à des droits antidumping et à des droits compensateurs. Ces indicateurs sont destinés à couvrir les risques mentionnés dans l'audit de la Cour.

⁽¹⁹⁾ Par exemple, le taux du droit antidumping sur les importations d'accessoires de tuyauterie originaires de République populaire de Chine ou de Taiwan [règlements (CE) n° 584/96 et (CE) n° 763/2000 du Conseil] est de 58,6 % alors que le droit de douane est de 3,7 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

spécifique des déclarations en douane liées à des droits antidumping ne peut être assuré que si la sélection, aux fins de contrôles spécifiques appropriés (contrôle physique des marchandises, analyse en laboratoire, vérification de l'authenticité des documents, etc.), d'un nombre important d'opérations est possible. Lorsqu'il existe un système informatique enregistrant toutes les déclarations en douane, la sélection peut être réalisée par un marquage automatique («filtres») résultant d'une analyse de risque. Dans cette hypothèse, l'agent des douanes qui traite une déclaration ainsi identifiée est informé du fait que la déclaration présente des risques particuliers et nécessite un contrôle spécifique.

1.33. L'audit de la Cour a montré que, en Allemagne, l'administration douanière ne dispose pas d'un système informatique complet pour le traitement et l'enregistrement de toutes les déclarations d'importation. Cette déficience n'est pas compensée par ailleurs: il n'existe toujours pas d'unité centrale opérationnelle en charge de l'analyse de risque, et les bureaux de douane ne sont pas informés de manière satisfaisante des caractéristiques des importations soumises à des droits antidumping.

1.34. La qualité des contrôles douaniers dépend évidemment de l'emploi efficace et satisfaisant des outils disponibles. En Belgique, en France et en Espagne, il a parfois été constaté que les filtres ne couvraient pas de manière satisfaisante les risques spécifiques liés à l'importation de marchandises soumises à des mesures antidumping. Au Royaume-Uni, le nombre d'erreurs et d'omissions observées au cours de l'audit de la Cour a révélé une utilisation insuffisante des outils disponibles.

Détermination du prix à l'importation

1.35. Le «prix net franco frontière communautaire» sert de base pour le calcul des droits *ad valorem* et pour le contrôle des prix minimaux à l'importation. L'article 147 du règlement portant modalités d'application du code des douanes communautaire ⁽²⁰⁾ dispose que, en cas de ventes successives avant évaluation (y compris les ventes à l'intérieur du territoire douanier de l'UE), le prix à l'importation à prendre en compte est habituellement le prix fixé pour la dernière vente avant la mise en libre

1.33. La Commission reconnaît que toutes les administrations nationales ont besoin d'améliorer en permanence leurs infrastructures opérationnelles, de préférence par une utilisation accrue des technologies de l'information, notamment dans le domaine de l'analyse de risque.

1.34. Les anomalies mentionnées par la Cour font l'objet d'un suivi de la part de la Commission qui prendra toutes les mesures rectificatives nécessaires.

Il est également à noter que de nombreuses activités sont en cours dans le cadre du programme Douanes 2002 en vue de promouvoir une action communautaire de gestion du risque. Dans le cadre du programme de mise en œuvre de l'analyse de risque et sur la base des travaux antérieurs, ces activités comprennent la définition d'indicateurs de risque dans les systèmes douaniers d'entrée, d'importation, d'exportation et de transit.

1.35-1.36. La Commission tient à souligner que, dans l'attente d'une prise de position définitive sur cette question, des orientations provisoires ont été communiquées à plusieurs reprises aux États membres par les services de la Commission.

⁽²⁰⁾ Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du code des douanes communautaire (JO L 253 du 11.10.1993, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

pratique des marchandises, qui est supposé être le prix de vente le plus élevé. En appliquant la règle des ventes successives, il serait possible d'augmenter le prix à l'importation jusqu'au niveau du prix minimal et d'éviter ainsi les droits antidumping.

1.36. L'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont demandé à la Commission de leur fournir des orientations pour l'application de la règle des ventes successives en matière d'antidumping, mais au moment de l'audit, la Commission n'avait pas encore exprimé d'avis définitif sur la question.

Droits antidumping différenciés

1.37. Le taux de droit antidumping peut être adapté en fonction de l'exportateur ou du producteur concerné. Des problèmes particuliers apparaissent lorsque les exportateurs et les producteurs bénéficiant d'un taux plus favorable ne sont pas déterminés clairement dans le texte des règlements. Le règlement (CE) n° 1567/97 du Conseil du 1^{er} août 1997 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de sacs à main en cuir originaires de la République populaire de Chine ⁽²¹⁾ en fournit une illustration. Ce règlement établit des droits antidumping différenciés pour les sacs à main produits dans des unités de fabrication chinoises par de nombreuses sociétés non enregistrées selon le droit en vigueur en République populaire de Chine.

1.38. Les incertitudes concernant les véritables propriétaires des unités de fabrication chinoises, l'orthographe exacte des noms des sociétés chinoises et le fait que les noms apparaissant dans les documents d'exportation étaient légèrement différents de ceux mentionnés dans le règlement étaient autant d'obstacles sérieux à des contrôles douaniers efficaces.

1.37-1.38. La Commission tient à préciser les conditions particulières dans lesquelles il convient d'appliquer des mesures antidumping. L'application de droits antidumping, y compris ceux concernant les exportateurs individuels, doit s'appuyer sur le règlement en vigueur. Généralement, il s'agit de cas évidents et les entreprises admises à bénéficier d'un droit individuel sont aisées à identifier sur la base des documents d'importation. S'agissant du cas particulier mentionné, qui remonte à 1997, des difficultés sont apparues en raison des spécificités de la structure d'entreprise des producteurs exportateurs (notamment le fait que plusieurs fabricants installés à Hong Kong assuraient leur production par l'intermédiaire d'unités de fabrication situées en République populaire de Chine et dépourvues de personnalité juridique vis-à-vis de la législation chinoise), ce qui devait se refléter dans les mesures imposées par les règlements, s'ajoutant aux problèmes linguistiques (tels que la transcription des noms chinois).

En tout état de cause, des efforts constants ont été fournis afin de rendre les règlements antidumping plus clairs. Lorsque cela s'avère nécessaire, l'adresse des entreprises figure dans le règlement afin de faciliter leur identification.

⁽²¹⁾ JO L 208 du 2.8.1997, p. 31. La liste des entreprises auxquelles s'appliquent des droits antidumping différenciés a été complétée et modifiée à plusieurs reprises:

- a) règlement (CE) n° 2380/98 du Conseil (JO L 296 du 5.11.1998, p. 1);
- b) règlement (CE) n° 175/2000 du Conseil (JO L 22 du 27.1.2000, p. 25);
- c) règlement (CE) n° 133/2001 du Conseil (JO L 23 du 25.1.2001, p. 9).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.39. Dans l'un des cas, où le nom de l'exportateur ne coïncidait pas avec celui figurant dans le règlement, les douanes allemandes ont dans un premier temps exigé des droits antidumping. Plus tard, les droits ont été remboursés sur présentation par l'importateur de la photocopie d'une lettre confidentielle de la Commission à un avocat belge qui, apparemment, avait essayé d'élucider l'identité de l'une des sociétés qui bénéficiaient de droits à taux réduits. Cette lettre expliquait les liens entre les bénéficiaires des droits à taux réduits expressément mentionnés dans le règlement, la manufacture et la société mère distributrice de sacs à main.

1.40. Pour assurer une application correcte, uniforme et efficace des mesures antidumping, les décisions prises par les douanes devraient suivre à la lettre les règlements du Conseil. Si la Commission estime que certaines dispositions sont susceptibles d'être interprétées d'une façon plus large que celle résultant de leur stricte teneur, elle devrait en informer officiellement toutes les administrations douanières nationales, afin de garantir l'égalité de traitement de tous les importateurs. En tout état de cause, la Commission devrait s'efforcer de libeller clairement les règlements antidumping afin de permettre la réalisation de contrôles douaniers efficaces.

Perception rétroactive de droits antidumping
sur les importations enregistrées

1.41. La perception rétroactive de droits antidumping sur les importations enregistrées est une procédure inhabituelle pour les agents des douanes. Le code des douanes communautaire fait expressément référence à la perception de droits antidumping provisoires ⁽²²⁾. Il ne fait cependant nullement mention de la situation autrement plus délicate des droits antidumping rétroactifs. Bien que les règlements antidumping constituent une base réglementaire suffisante pour la perception rétroactive de droits antidumping, une mention dans le code des douanes communautaire et, en particulier, la définition d'un délai spécifique pour le recouvrement (comme c'est le cas pour les droits antidumping provisoires), rendraient les agents des douanes attentifs à cette situation particulière.

⁽²²⁾ Article 218, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (JO L 302 du 19.10.1992, p. 1).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.39. La Commission souligne que l'octroi à l'exportateur concerné d'un taux réduit de droits était justifié et elle tient à clarifier la situation. Les douanes allemandes ont prélevé le taux de droits applicable dans le pays sur des importations provenant d'un exportateur qui était en droit de bénéficier d'un taux réduit, car les documents de vente correspondants ne mentionnaient pas le nom complet de l'entreprise tel qu'il figurait dans le règlement concerné. L'exportateur a demandé à la Commission de confirmer qu'il était réellement en droit de bénéficier du taux réduit. Après avoir contrôlé la documentation en question, la Commission a apporté cette confirmation qui, selon la pratique habituelle, a été transmise aux représentants légaux de l'exportateur basés à Bruxelles. Cette confirmation a été ensuite transmise par l'exportateur aux douanes allemandes par l'intermédiaire de l'importateur des marchandises, accompagnée d'une demande d'application du taux réduit. La Commission reconnaît que, contrairement à sa pratique habituelle, aucune copie de sa correspondance avec l'exportateur n'a été adressée directement aux autorités douanières.

1.40. La Commission met à la disposition des États membres, via le TARIC, les données relatives à la législation antidumping publiée, afin de garantir l'application uniforme et simultanée des mesures antidumping.

La Commission s'efforce d'obtenir des dispositions légales claires. En outre, ses services sont en mesure de fournir aux États membres qui en font la demande des précisions relatives aux textes en vigueur.

1.41. Le code des douanes communautaire ne fait effectivement pas mention de la perception rétroactive de droits antidumping dans les cas visés par la Cour des comptes. Toutefois, dans de telles situations, les dispositions précises du code, applicables en matière de prise en compte a posteriori des droits dus à l'importation, s'appliquent. Ainsi, conformément à l'article 220, paragraphe 1, du code, lorsque les droits à l'importation n'ont pas été pris en compte ou ont été pris en compte à un montant inférieur au montant légalement dû, la prise en compte des droits à recouvrer ou restant à recouvrer doit avoir lieu dans un délai de deux jours à compter de la date à laquelle les autorités douanières se sont aperçues de cette situation et sont en mesure de calculer le montant des droits dus et de déterminer le débiteur. La dette douanière qui en découle doit être communiquée au débiteur dans le délai fixé par l'article 221 du code.

Par conséquent, dans la mesure où il existe une règle générale concernant les délais de recouvrement, la détermination d'un délai spécifique pour ce type de droit à l'importation n'est pas requise. L'opportunité de créer un délai spécifique sera toutefois examinée avec les États membres dans le cadre du comité du code des douanes, une modification du code des douanes communautaire pouvant éventuellement être nécessaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.42. Dans la plupart des États membres où elle a effectué des missions de contrôle, la Cour a relevé des problèmes lorsque des droits antidumping devaient être perçus rétroactivement sur des importations enregistrées. Les principaux problèmes sont les suivants:

- a) en Allemagne, étant donné qu'il n'existe aucun système d'enregistrement informatisé de toutes les déclarations d'importation, les bureaux de douane enregistrent les importations en conservant une copie de la déclaration d'importation. Cette procédure ne garantit pas le caractère complet du traitement: dans le cas où des opérations seraient omises ou des documents perdus, ils ne seraient plus jamais identifiables;
- b) dans le port de Hambourg (Allemagne), l'enregistrement n'avait pas eu lieu pour des briquets rechargeables ⁽²³⁾. L'erreur n'a été détectée par les douanes que plusieurs mois après l'imposition de droits antidumping. Entre-temps, certains des importateurs avaient fait faillite et d'autres ne pouvaient plus être joints à l'adresse indiquée. Au moment de l'audit, la perception de droits antidumping s'élevant à 1,1 million d'euros était toujours en suspens;
- c) dans le port d'Anvers (Belgique), les données relatives à certaines importations de briquets rechargeables soumis à des droits rétroactifs n'avaient pas été sélectionnées ni extraites de la base de données des déclarations en douane. La Cour estime à 1,7 million d'euros le montant des droits antidumping définitifs restant à percevoir en raison de cette déficience;
- d) en Suède, suite à un malentendu relatif à la répartition des responsabilités entre services centraux et régionaux, des droits s'élevant à environ 0,1 million d'euros n'avaient pas été perçus;
- e) à Southampton (Royaume-Uni), la perception rétroactive de droits sur les importations de sacs à main en provenance de Chine n'a commencé, en raison de déficiences dans la procédure d'enregistrement, que peu de temps avant la visite d'audit de la Cour. La perception des droits antidumping dus (quelque 0,4 million d'euros) était toujours en cours au moment de l'audit de la Cour.

1.42.

- a) *La Commission connaît les risques administratifs que comporte le système allemand et a demandé à plusieurs reprises son informatisation.*
- b)-e) *La Commission examine ces questions et prendra les mesures qui s'imposent, y compris, le cas échéant, en prélevant des intérêts pour les constatations tardives.*

⁽²³⁾ Règlement (CE) n° 971/98 de la Commission du 7 mai 1998 (JO L 135 du 8.5.1998, p. 38). Le droit antidumping définitif sur les briquets enregistrés a été imposé par le règlement (CE) n° 192/1999 du Conseil du 25 janvier 1999 (JO L 22 du 29.1.1999, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Insuffisance du suivi des messages d'assistance mutuelle

1.43. Des règles spécifiques en matière d'assistance mutuelle entre les administrations nationales et européennes ⁽²⁴⁾ font obligation aux États membres de signaler à la Commission les cas où des marchandises sont suspectées d'avoir été l'objet d'infractions à la réglementation douanière, et de l'informer des méthodes et pratiques employées pour enfreindre les règles douanières ainsi que des défauts ou lacunes relevés en appliquant la réglementation douanière. Les informations relatives aux cas nécessitant la coordination des enquêtes et l'intervention de plusieurs administrations nationales sont diffusées aux États membres par l'OLAF ⁽²⁵⁾ sous forme de «messages d'assistance mutuelle».

1.44. Des déficiences dans le suivi de ces messages ont été constatées au Royaume-Uni, en Allemagne et en Belgique. Au Royaume-Uni, seuls trois des dix messages d'assistance mutuelle récents examinés par les auditeurs de la Cour avaient été suivis de manière satisfaisante. Cela était dû à la fois à des déficiences administratives et à une limitation générale des enquêtes aux cas où les recettes potentielles en jeu dépassaient un million de livres sterling (environ 1,6 million d'euros). En Allemagne, il n'est pas possible d'identifier l'ensemble des bureaux de douane par lesquels des importations présumées irrégulières auraient pu avoir été effectuées. L'administration centrale des douanes transmet les messages d'assistance mutuelle à un nombre restreint de bureaux locaux choisis de façon empirique. La Cour a relevé, à la fois en Allemagne et en Belgique, un certain nombre de cas dans lesquels, à la suite de messages d'assistance mutuelle, des irrégularités avaient été détectées dès 1999 et 2000, mais où les montants dus n'avaient toujours pas été recouvrés.

1.43. *La Commission examine actuellement l'efficacité des systèmes utilisés par tous les États membres pour traiter les messages d'assistance mutuelle, dans le cadre du programme de contrôle annuel pour 2001.*

1.44. *La Commission a également informé les autorités britanniques des lacunes décelées dans leurs procédures de traitement des messages d'assistance mutuelle. De nouveaux contrôles des procédures auront lieu en 2001 au Royaume-Uni, en Belgique et en Allemagne. Les questions soulevées par la Cour seront examinées dans le cadre de ce contrôle.*

⁽²⁴⁾ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

⁽²⁵⁾ OLAF: Office européen de lutte antifraude.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Obstacles à l'efficacité des mesures antidumping

Longueur et complexité des procédures

1.45. Les éléments de procédure présentés ci-après sont susceptibles de compromettre l'efficacité des mesures antidumping:

- a) la Commission intervient habituellement à la suite d'une plainte écrite, qui doit d'ores et déjà établir la preuve concrète du dumping et du préjudice. La préparation de ces documents oblige les entreprises à établir des dossiers et des statistiques complets, ce qui demande beaucoup de temps;
- b) même si la plainte écrite débouche sur une enquête de la Commission, une décision imposant des droits antidumping provisoires n'est souvent adoptée qu'à l'approche du terme du délai maximal de neuf mois à compter du début de l'enquête et l'adoption de mesures antidumping définitives prend habituellement quinze mois, délai maximal autorisé;
- c) pour chaque modification ou examen d'une mesure existante, c'est toujours la même procédure, caractérisée par sa longueur, qui s'applique: une plainte écrite est nécessaire, étayée par des preuves complètes.

1.46. Un exemple des préjudices économiques causés par la longueur des procédures est fourni par le secteur des engrais. Ces derniers étant achetés et employés principalement pendant la période des semailles, si le dumping débute à l'approche de cette période, avant que la première mesure antidumping (droits provisoires) ne puisse être adoptée, les producteurs d'engrais de la Communauté auront perdu toute une campagne de commercialisation.

1.45.

- a) Conformément à la législation en vigueur, les plaintes doivent être accompagnées de preuves documentaires. La nature quasi judiciaire des enquêtes antidumping implique que les décisions et les conclusions soient fondées sur des faits, la Commission n'ayant pas la possibilité d'ouvrir des enquêtes ou d'imposer des mesures sur la base d'allégations non étayées par des preuves.
- b) et c) Les services de la Commission agissent toujours dans les délais prescrits par les accords internationaux en vigueur et la législation communautaire. Les mesures antidumping doivent être fondées sur une enquête approfondie et exhaustive, qui demande du temps. Si les mesures étaient imposées après une enquête rapide et superficielle, l'instrument perdrait toute crédibilité et risquerait d'entraîner des actions en justice qui ne sont pas souhaitables. En tout état de cause, des droits provisoires peuvent être imposés s'ils sont justifiés, et cela se produit généralement dans des cas pour lesquels des droits définitifs sont en fin de compte appliqués. Il convient également de souligner que, dans le cas d'un réexamen, des mesures existent généralement déjà.

En résumé, une procédure correctement menée, comprenant le droit de défense, exige du temps et des ressources, mais est une condition indispensable.

1.46. La Commission souligne que les exigences légales en vigueur doivent être respectées. Des mesures ne peuvent être imposées qu'après une enquête approfondie. En outre, si des mesures étaient prises de manière précipitée avant que les allégations de l'industrie communautaire ne soient vérifiées, les exportateurs risqueraient de subir injustement les pertes d'une saison commerciale complète si les allégations s'avéraient infondées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Déficiences des engagements

1.47. Le caractère confidentiel des engagements crée des problèmes pour les autorités douanières, en particulier lorsque les importations se font en passant par des pays tiers, cas auquel s'applique par exemple le règlement (CE) n° 2320/97 du Conseil du 17 novembre 1997, instituant des droits antidumping définitifs sur les importations de certains tubes et tuyaux sans soudure ⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾.

1.48. Bien que le règlement exige que les producteurs qui exportent fournissent des certificats de production, il ne prévoit pas de contrôles par recoupement entre les certificats présentés pour le dédouanement et les listes de certificats délivrés qui doivent être envoyées à la Commission pour lui permettre de s'assurer que les exportateurs remplissent les engagements.

Protection du marché insuffisante

1.49. L'audit de la Cour a révélé que les marchandises soumises à des droits antidumping si elles sont importées à partir de certains pays peuvent être importées en grandes quantités à partir d'autres pays, à des prix inférieurs à ceux des importations auxquelles s'appliquent des droits antidumping (c'est le cas par exemple du magnésium sous forme brute, des chamottes réfractaires, du glyphosate). S'agissant des chamottes réfractaires, la quantité importée en 1999 à partir des

1.47. La Commission fait observer que le contenu des engagements de prix recouvre des informations commerciales extrêmement sensibles et confidentielles (voir également les observations sur le point 1.25 ci-dessus). Cela n'empêche pas les autorités douanières de contrôler l'authenticité des certificats de production mentionnés par la Cour ou de toute autre exigence de forme qui ne soit pas confidentielle. La Commission a réellement collaboré avec les services douaniers des États membres pour s'assurer de l'authenticité de ces certificats dès qu'un doute apparaissait. Enfin, le respect des prix minimaux est contrôlé par les services de la Commission.

1.48. Pour des raisons liées à la protection des intérêts commerciaux, le contenu des engagements n'est connu que de la Commission, comme la Cour l'a indiqué aussi au point 1.25 de son rapport.

Le TARIC (tarif intégré des Communautés européennes) contient des données relatives à l'obligation de présenter un certificat (mentionnée dans la législation antidumping), qui est une condition permettant d'appliquer un taux différencié de droits antidumping ou une exemption de droits à l'entreprise concernée.

Les données fournies par les États membres pour la base de données 14/6 permettent de distinguer les importations soumises à des droits de celles soumises à des engagements par des exportateurs individuels. Avec les informations relatives aux engagements que transmettent ces exportateurs, un système de double vérification est en place et permet de détecter les problèmes éventuels.

1.49. Le fait qu'un produit soumis à des mesures puisse être importé à partir d'autres pays à des prix inférieurs à ceux des importations qui sont soumises à des droits antidumping est dénué de pertinence. Un prix réduit ne signifie pas nécessairement que le produit visé soit l'objet d'un dumping. Les mesures antidumping n'ont pas pour objectif de protéger le marché communautaire des importations à bas prix en général, mais de faire obstacle aux pratiques de dumping préjudiciables pour l'industrie communautaire.

⁽²⁶⁾ JO L 322 du 25.11.1997, p. 1.

⁽²⁷⁾ Conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 2320/97 du Conseil, le produit doit être fabriqué et exporté vers la Communauté, par les sociétés visées, sur présentation aux autorités douanières compétentes des États membres d'un certificat de production original, en bonne et due forme, délivré par l'une des sociétés visées par le règlement. Les engagements acceptés concernaient onze exportateurs originaires de Hongrie, de Pologne, de République tchèque, de Roumanie et de Slovaquie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

pays non concernés par des droits antidumping était près de trois fois supérieure aux quantités soumises à des droits antidumping, le prix des produits dans le premier cas étant parfois de 50 % inférieur à celui des autres ⁽²⁸⁾. Il y a lieu de se demander, dans des cas comme ceux-ci, si la mesure appliquée permet d'assurer une protection efficace du marché communautaire.

Conclusions et recommandations

1.50. Dans l'ensemble, l'audit de la Cour n'a pas révélé de distorsion majeure dans la mise en œuvre des règlements antidumping. Cependant, le contrôle du système actuel a révélé un certain nombre de déficiences à la fois au niveau de la Commission et à celui des États membres. L'évasion de droits antidumping n'entraîne pas seulement une perte de ressources propres, mais aussi une perte d'efficacité de la politique antidumping.

1.51. Dans ce contexte, la Commission devrait:

- a) assurer la fiabilité de la «base de données 14/6» et effectuer des recoupements entre celle-ci et les informations financières communiquées par les États membres sur les ressources propres correspondant à des droits antidumping (points 1.27-1.30);
- b) veiller à l'efficacité des contrôles douaniers en évitant une formulation ambiguë ou imprécise des règlements antidumping (points 1.40-1.41);
- c) fournir des orientations adéquates aux douanes nationales en matière d'interprétation et de mise en œuvre de la réglementation antidumping (points 1.36 et 1.40);
- d) réunir et analyser toutes les informations disponibles (telles que celles contenues dans la base de données 14/6, les déclarations relatives aux ressources propres, Ownres, celles relatives à l'assistance mutuelle, celles fournies par Eurostat, etc.) mettant en évidence les anomalies dans la structure des échanges ou les pratiques commerciales, et en tenir compte pour l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique antidumping.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.50. Les réponses de la Commission se fondent sur les résultats de ses propres contrôles effectués en 2000, qui ont porté sur l'efficacité et la fiabilité des procédures de calcul et de perception des droits antidumping dans les États membres. Outre les rapports adressés individuellement aux États membres, qui contenaient 35 observations, la Commission a également préparé un rapport thématique présentant une synthèse des diverses tendances observées. Les contrôles des droits antidumping ont été effectués par la Commission en utilisant une démarche fondée sur les systèmes, axée sur les domaines principaux comprenant, bien évidemment, une évaluation de l'exécution.

1.51.

- a) La Commission est d'avis que la mise en œuvre de cette recommandation n'entraînera probablement pas d'amélioration notable, compte tenu des différences entre les objectifs et les calendriers des deux systèmes.
- b) La Commission s'efforce constamment d'obtenir des dispositions juridiques claires et ne considère pas que la formulation actuelle des règlements antidumping soit ambiguë. Le code des douanes communautaire et ses modalités d'application ont fait et font encore l'objet d'une actualisation et d'une simplification régulières.
- c) La responsabilité de l'application du droit communautaire incombe bien entendu en premier lieu aux États membres, mais, dans la mesure où la Commission peut apporter des précisions, elle assistera naturellement les États membres.
- d) La Commission garantit une utilisation correcte des circuits d'information dont elle dispose, mais elle considère que l'un des principes de son action antidumping devrait être maintenu, à savoir le fait que cette action soit suscitée par des plaintes émanant de l'industrie. Des interventions de sa propre initiative doivent respecter le cadre légal prévu et rester subsidiaires.

⁽²⁸⁾ D'après les données statistiques fournies par Eurostat.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.52. Les autorités douanières nationales devraient:

- a) mettre en place des instruments techniques appropriés pour la sélection et le contrôle des déclarations en douane et les utiliser efficacement (points 1.31-1.34);
- b) procéder rapidement à la perception des droits anti-dumping rétroactifs encore dus et éviter d'omettre leur perception à l'avenir (point 1.42);
- c) assurer un suivi approprié des «messages d'assistance mutuelle» (point 1.44).

Protection des intérêts financiers de la communauté

Introduction

1.53. En matière de ressources propres, contrairement aux dépenses, les fraudes et autres irrégularités échappent en principe à tout enregistrement dans le budget et ne peuvent donc pas être appréhendées à travers le contrôle de son exécution. Dans ce contexte, la Cour a souhaité mettre en perspective les résultats de ses travaux entrepris dans le cadre de la DAS. C'est pourquoi elle présente une synthèse de la situation sur la protection des intérêts financiers communautaires dans le domaine des ressources propres.

1.54. Pour le financement du budget, des recettes moindres au titre des ressources propres traditionnelles ou de la ressource TVA sont compensées par un plus grand recours à la ressource PNB. La conséquence principale en est donc une répartition différente des charges financières entre États membres et entre catégories de redevables. Enfin, tout dysfonctionnement aux niveaux des ressources propres traditionnelles et du système commun de TVA est susceptible d'affecter les principes du marché unique.

La réglementation

1.55. L'article 280, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne ainsi que deux règlements du Conseil ⁽²⁹⁾ encadrent les actions de la Communauté et

1.55. *À l'heure actuelle, treize États membres ont ratifié la convention; la Commission continue d'encourager les autres membres à faire de même.*

⁽²⁹⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1) et règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

OBSERVATIONS DE LA COUR

des États membres visant à la protection des intérêts financiers communautaires aussi bien au niveau des recettes que des dépenses. En outre, une convention relative à la protection des mêmes intérêts au moyen d'une harmonisation des dispositions pénales nationales a été signée le 26 juillet 1995 par les représentants des gouvernements des États membres. Toutefois, au 7 septembre 2001, cette convention et ses protocoles successifs, n'ayant pas été ratifiés par tous les États membres, n'étaient toujours pas entrés en vigueur ⁽³⁰⁾.

1.56. En ce qui concerne plus particulièrement les ressources propres communautaires, le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 ⁽³¹⁾ contient plusieurs dispositions faisant obligation aux États membres de fournir régulièrement des informations relatives aussi bien aux fraudes et irrégularités détectées qu'aux contrôles mis en place pour les prévenir et les poursuivre.

1.57. Une décision de la Commission ⁽³²⁾ a défini la forme des différentes communications des États membres exigées par le règlement. La Commission a aussi mis en place, à partir de 1997, un système informatique (Ownres) de saisie et de transmission des fiches relatives aux cas de fraudes et d'irrégularités portant sur plus de 10 000 euros.

Les résultats présentés par la Commission

1.58. Depuis l'adoption du dernier rapport annuel de la Cour, la Commission a publié de nombreuses informations relatives à la constatation et à la perception des ressources propres traditionnelles, et notamment les fraudes et les irrégularités détectées (**tableau 1.2**).

1.59. Il faut relever que le montant total des fraudes et irrégularités communiquées par les États membres a doublé entre 1999 et 2000 alors que le nombre de cas a diminué.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En raison de l'état incomplet de ratification de ces instruments (ci-dessous), la Commission a proposé le 23 mai 2001 une directive fondée sur l'article 280, paragraphe 4, qui reprend une grande partie des dispositions de la convention et de ses protocoles, et qui est actuellement en négociation au Conseil. Pour que les dispositions non reprises puissent néanmoins également entrer en vigueur, la Commission a invité les États membres à poursuivre le processus de ratification. De son côté, le Conseil a également, à plusieurs reprises, appelé les États membres à la ratification.

1.57. *La décision de la Commission du 20 mars 1997 fait actuellement l'objet d'une proposition de modification visant à remédier aux défaillances rencontrées dans la pratique.*

⁽³⁰⁾ Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 316 du 27.11.1995, p. 48).

⁽³¹⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1).

⁽³²⁾ Décision 97/245/CE, Euratom de la Commission du 20 mars 1997 établissant les modalités de communication par les États membres de certaines informations adressées à la Commission dans le cadre du système des ressources propres des Communautés (JO L 97 du 12.4.1997, p. 12).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.60. À la fin de l'année 2000, sur une base cumulée, le système Ownres contenait 11 407 cas. Ces cas portaient sur un montant total de 1 482,8 millions d'euros, dont 362,6 millions ont été recouvrés.

La portée des informations présentées

1.61. La Commission souligne que, en ce qui concerne les fraudes et les autres irrégularités, les chiffres communiqués par les États membres depuis l'adoption de la décision 97/245/CE, Euratom ne sont pas homogènes et que des éclaircissements devront leur être demandés à propos d'anomalies relevées ⁽³³⁾. Ces problèmes sont particulièrement aigus lorsqu'il s'agit de distinguer les fraudes des autres irrégularités. Elle considère aussi que l'hétérogénéité des méthodes de contrôle appliquées par les différentes administrations nationales empêche une comparaison valable des chiffres fournis par les États membres ⁽³⁴⁾.

1.61. La Commission a insisté auprès des administrations nationales afin d'obtenir des informations homogènes. D'autre part, la Commission introduit aussi des améliorations en matière de présentation de ces informations; ainsi, la Commission a pris la décision de fusionner, à partir de l'exercice 2000, les rapports prévus aux articles 280 du traité et 17, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000.

Tableau 1.2 — Ressources propres traditionnelles — Fraudes et irrégularités communiquées par les États membres portant sur plus de 10 000 euros

(Mio EUR)

	Nombre de cas	Montants	Pourcentage du budget	Budget concerné
1996	2 149	284,4	2,09	13 583,6
1997	2 628	294,0	2,07	14 172,3
1998	2 126	249,2	1,77	14 110,7
1999	2 752	266,2	1,92	13 857,6
2000	2 403	534,5	3,50	15 267,2

Source: Commission européenne.

⁽³³⁾ Point 2.2.1 du «rapport de synthèse des communications des États membres sur l'activité et les résultats de leurs contrôles ainsi que les questions de principe en matière de ressources propres traditionnelles — Exercice 1999 — [article 17, paragraphe 3 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil]» [document COM(2000) 718]. L'Allemagne, par exemple, aurait indiqué un chiffre peu en rapport avec le volume de trafic de marchandises qui la concerne, les Pays-Bas n'auraient communiqué que des chiffres partiels à cause de problèmes informatiques, etc. Des problèmes relatifs à l'homogénéité des données communiquées par les États membres ont persisté en 2000 (voir point 11 du rapport annuel 2000 sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude [document COM(2001) 255]).

⁽³⁴⁾ Point 2.1.2 du rapport de synthèse déjà mentionné.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.62. Aux termes de la décision 97/245/CE, Euratom, rien n'est demandé aux États membres sur les méthodes et sur les critères de contrôle des déclarations avant dédouanement (pourcentage de déclarations contrôlées sur pièces et d'examen physiques des marchandises, profils de risque appliqués pour la sélection des déclarations à contrôler, etc.). Il en va de même pour le versement des cotisations prévues par l'organisation commune de marché du sucre. Des informations sur les pouvoirs des différentes administrations nationales en ce qui concerne les montants à recouvrer ont été présentées pour la première fois en 2001 ⁽³⁵⁾. Or, le recouvrement par les États membres se caractérise souvent par la lenteur des procédures administratives et judiciaires et par des interprétations divergentes du droit communautaire de la part des administrations nationales ⁽³⁶⁾.

1.63. Comme la Commission le constate, les informations disponibles ne permettent pas encore d'apprécier l'efficacité des États membres à détecter les fraudes et les autres irrégularités ainsi que leur capacité à recouvrer rapidement les montants impayés ⁽³⁷⁾.

Les contrôles réalisés par la Commission dans le cadre de la protection des intérêts financiers communautaires

1.64. Chaque année, la Commission effectue des contrôles dans les États membres sur la base d'une analyse de risque détaillée qui tient compte, entre autres, des informations reprises dans le système Ownres. La Commission vérifie aussi la conformité au droit communautaire des dispositions nationales relatives à la perception et mise à disposition des ressources propres, examine et comptabilise les relevés mensuels transmis par les États membres et effectue un suivi particulier des observations que la Cour des comptes a communiquées aux États membres ou publiées dans ses rapports.

1.65. Dans le cadre de ses compétences, l'OLAF s'occupe aussi de questions relatives aux ressources propres traditionnelles. L'OLAF indique avoir ouvert, en 2000, 120 dossiers relatifs à des fraudes supposées. Le montant total susceptible d'être recouvré s'élève à 608,7 millions d'euros ⁽³⁸⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.62. *Dans le cadre de leurs contrôles, et compte tenu des ressources disponibles, les services de la Commission vérifient que l'activité de contrôle des administrations douanières répond aux exigences de la réglementation communautaire. En outre, la Commission utilise les moyens à sa disposition pour éviter des interprétations divergentes du droit communautaire.*

⁽³⁵⁾ Point 8 du rapport annuel 2000 [document COM(2001) 255] déjà mentionné.

⁽³⁶⁾ Point 7.1 du rapport annuel 1999 de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude [document COM(2000) 718].

⁽³⁷⁾ Titre II du rapport annuel 2000 [document COM(2001) 255] déjà mentionné.

⁽³⁸⁾ Point 12.3 du rapport annuel 2000 [document COM(2001) 255] déjà mentionné.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusions et recommandations

1.66. Plus de cinq ans après sa signature, l'entrée en vigueur de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et de ses protocoles devrait être considérée comme prioritaire. Cet objectif ne peut toutefois aboutir que si les États membres qui ne l'ont pas encore fait, procèdent dans les meilleurs délais à sa ratification.

1.67. Les informations sur les activités des États membres en matière de protection des intérêts financiers dans le domaine des ressources propres traditionnelles, ne sont pas encore cohérentes et complètes. Aussi ne permettent-elles pas d'apprécier la capacité et l'efficacité des différents États membres à déceler les fraudes et les autres irrégularités et à recouvrer les montants concernés.

1.68. C'est pourquoi la Cour recommande à la Commission:

- a) de poursuivre et d'intensifier son dialogue avec les États membres afin de mieux identifier la nature des informations utiles et d'aboutir à une interprétation non équivoque de ces informations;
- b) de poursuivre ses efforts en vue de parvenir à une évaluation et à une comparaison de l'efficacité des moyens et structures administratives et juridiques dont les autorités nationales disposent pour la protection des intérêts financiers communautaires. Ainsi, la probabilité de recouvrement d'une partie substantielle des créances inscrites en comptabilité B pourrait être mieux appréciée (voir point 9.6).

1.67. La Commission travaille actuellement sur une mise à jour de la décision 97/245/CE, Euratom en vue d'améliorer son efficacité pratique.

1.68.

a) et b) La Commission partage les préoccupations de la Cour.

Ressources propres TVA et PNB

1.69. L'étendue de l'audit relatif aux ressources propres provenant de la TVA et du PNB est limitée; en effet, les recettes de l'Union européenne sont établies sur la base de statistiques macroéconomiques pour lesquelles les données sous-jacentes ne peuvent pas être analysées directement. Au contraire, les dépenses et les recettes provenant des ressources propres traditionnelles de l'Union européenne sont directement issues de l'agrégation de nombreuses opérations individuelles, dont la légalité et la régularité peuvent être vérifiées directement.

Analyse du système

1.70. L'audit relatif à la TVA et au PNB se fonde sur les agrégats macroéconomiques communiqués (sous forme de prévisions ou de chiffres réels) par les États membres à la Commission et vise à évaluer le système de traitement des données de la Commission jusqu'à la phase ultime de leur prise en compte définitive.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.71. La qualité des données macroéconomiques communiquées par les États membres a une incidence certaine sur le montant définitif des contributions des différents États membres. Toutefois, comme il n'existe actuellement aucun moyen reconnu pour mesurer la qualité, la Cour n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence financière des déficiences éventuelles. Dans ses rapports spéciaux, la Cour examine séparément la difficile question de la qualité, comme cela a, par exemple, été le cas pour le récent rapport n° 17/2000 ⁽³⁹⁾ et le suivi de celui-ci (voir points 1.107-1.121).

Constatations

1.72. L'audit a permis de constater un certain nombre de problèmes affectant la communication entre les différents services de la Commission. L'unité chargée d'informer les États membres concernant l'ajustement de leurs paiements au titre des ressources propres TVA et PNB en fin d'année a reçu un flux irrégulier d'informations parfois trompeuses en provenance d'unités chargées de la vérification. De plus, une certaine confusion régnait sur le point de savoir quelle unité était chargée de vérifier l'exactitude des montants mis à la disposition par les États membres au titre des ressources propres.

1.73. En outre, l'audit a permis d'établir que la Commission a échoué à rapprocher correctement les différentes sources de données [système local, système comptable et *data warehouse* (entrepôt de données)] sur lesquelles est fondée la partie «recettes» du compte de gestion, dont la publication est prévue par la réglementation (voir point 9.46).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.71. La Commission travaille avec le comité PNB depuis 1988 afin de garantir la qualité des données sur le PNB utilisées à des fins budgétaires (à savoir la compatibilité avec les concepts du SEC, Système européen des comptes, la comparabilité, la fiabilité et l'exhaustivité des données). La Commission estime que, en liaison avec les activités du comité PNB, les contrôles réguliers effectués par ses services concernant le respect des règles comptables par les États membres et l'amélioration des sources statistiques suffisent à garantir un niveau de qualité adéquat de la ressource propre PNB. Des procédures d'assurance qualité sont actuellement mises en place par Eurostat et les offices statistiques des États membres dans un certain nombre de domaines relevant de la statistique courante. Cependant, il est très difficile, comme la Cour le reconnaît, d'attribuer une valeur numérique à la qualité du PNB et la Commission et le comité PNB ont déjà émis des réserves quant à cette démarche (voir la réponse de la Commission au rapport spécial n° 17/2000 de la Cour, p. 20, points 63 à 79). Cependant, la Commission a expérimenté plusieurs démarches et continue d'en explorer de nouvelles afin de traiter cette question très délicate.

1.72. Les contributions budgétaires des États membres sont fixées sur la base des informations disponibles les plus fiables. Lorsque l'unité chargée de contrôler les bases de ressources propres des États membres obtient des données plus précises concernant ces bases, elle transmet les données en question à l'unité chargée de la gestion des recettes dès que les vérifications d'usage sont terminées, excepté lorsqu'il semble exister un risque de confusion. Certaines données de TVA nouvelles qui n'ont été communiquées qu'en novembre 2000 n'ont pas posé de problèmes. Une erreur a été constatée concernant la base PNB d'un État membre, car la levée tardive d'une réserve n'avait pas été prise en compte lorsque le solde a été communiqué aux autorités nationales. Cette erreur a été rectifiée et une attention particulière sera accordée désormais à ce type d'opération. Les services de la Commission ont également pris des mesures en vue de préciser et de renforcer la procédure de rapprochement des versements de ressources propres avec les ordres de recouvrement.

1.73. Sur la base des dernières améliorations techniques, une nouvelle démarche de rapprochement régulier est à l'étude et un premier test limité a été effectué pour la clôture de l'exercice 2000, sur la consommation et les crédits d'engagements. Cette démarche repose sur le rapprochement des systèmes de données DWB (Data Warehouse Budget) et DWC (Data Warehouse Comptable) visant à couvrir la chaîne complète des différents groupes de données.

⁽³⁹⁾ JO C 336 du 27.11.2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusions et recommandations

1.74. Compte tenu des limites dans lesquelles s'inscrit l'audit, la Cour a obtenu une assurance raisonnable que les ressources provenant de la TVA et du PNB ont été correctement évaluées et perçues. Toutefois, les procédures destinées à garantir l'intégrité des données informatiques au cours du traitement comptable ne respectent pas les meilleures pratiques actuelles. Par conséquent, la Commission devrait continuer à améliorer les procédures concernant le rapprochement régulier des différentes séries statistiques.

1.74. *Les services de la Commission acceptent de poursuivre l'amélioration des procédures et de se conformer aux meilleures pratiques actuelles.*

Protection des intérêts financiers de la communauté

L'impact de la TVA

1.75. Plus d'un tiers du budget de l'Union européenne est financé par la ressource fondée sur la TVA. Les contributions des États membres⁽⁴⁰⁾ sont fixées en appliquant un taux d'appel aux opérations imposables déterminées par la sixième directive «TVA»⁽⁴¹⁾. Toute perte due à la fraude ou à des lacunes dans le fonctionnement des systèmes nationaux peut affecter l'assiette de la ressource TVA.

1.76. Même si les assiettes de certains États membres sont écrêtées à 50 % du PNB en raison des règles applicables, les contributions des autres États membres⁽⁴²⁾ ont représenté en l'an 2000 environ 65,5 % du financement de la ressource TVA.

Les estimations des moins-values de TVA

1.77. Plusieurs données disparates et non comparables existent quant à l'évaluation des moins-values de TVA, et plus particulièrement en ce qui concerne la fraude⁽⁴³⁾. La conclusion générale qui en résulte est que «le système de TVA dans son ensemble est fortement touché par la fraude»⁽⁴⁴⁾. Un document récent de la Commission sur l'évolution des recettes de TVA dans les États membres

1.77. *Le document mentionné (SCAF n° 60) a conclu que plusieurs types de fraude ont été détectés dans le système actuel de TVA, affectant les échanges intérieurs proprement dits aussi bien que les échanges intracommunautaires et internationaux. En outre, un problème accru de fraude affectant les échanges intracommunautaires et internationaux a été mis en évidence. La Commission a analysé les recettes de TVA des*

⁽⁴⁰⁾ Décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 (JO L 293 du 12.11.1994, p. 9).

⁽⁴¹⁾ Directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 (JO L 145 du 13.6.1977, p. 1).

⁽⁴²⁾ La Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche, la Finlande et la Suède.

⁽⁴³⁾ Par exemple, voir la communication de la Commission «Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur» [COM(2000) 348 final] du 7 juin 2000; document SCAF n° 26 du 30 juin 1997; document SCAF n° 37 du 2 février 1998.

⁽⁴⁴⁾ Document SCAF n° 60 du 17 novembre 1998.

OBSERVATIONS DE LA COUR

indique que la fraude occasionne une perte considérable de recettes en termes absolus ⁽⁴⁵⁾. L'impact sur le budget communautaire ne représente qu'une fraction de cette perte. L'effet est limité d'un côté par l'écrêtement d'une partie des assiettes TVA et, de l'autre, par l'application du taux d'appel (0,8644 % en 2000).

Cadre réglementaire

1.78. En principe, les États membres sont seuls responsables de la gestion de la TVA. Cependant, ces derniers doivent informer la Commission des procédures d'enregistrement des assujettis, de la détermination et du recouvrement de la TVA, ainsi que des modalités et résultats de leurs systèmes de contrôle. La Commission doit examiner avec chaque État membre, si d'éventuelles améliorations de ces procédures sont envisageables. La Commission est tenue de faire rapport tous les trois ans ⁽⁴⁶⁾. Le Conseil avait alors considéré que ces dispositions permettaient de renforcer les mesures de lutte contre la fraude ⁽⁴⁷⁾.

1.79. Les autorités administratives nationales coopèrent entre elles ainsi qu'avec la Commission en vue d'assurer le respect de la législation sur la TVA ⁽⁴⁸⁾. À cette fin, la Commission doit centraliser l'expérience des États membres, notamment en ce qui concerne de nouveaux moyens d'évasion ou de fraude fiscale, en vue d'améliorer le fonctionnement de ce dispositif. Les États membres doivent aussi communiquer à la Commission toute information concernant les transactions intracommunautaires susceptibles de présenter un intérêt au niveau communautaire, aussi bien que le texte des mesures de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine de la coopération administrative. La Commission communique le plus rapidement possible à chaque État membre les informations disponibles. Enfin, tous les deux ans, la Commission publie un rapport sur les conditions d'application de ces dispositions.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

États membres et a conclu que, même si la fraude aux échanges intracommunautaires détectée engendre un manque à gagner de recettes considérable en valeur absolue, elle ne semble pas avoir d'effet tangible sur les recettes de TVA.

⁽⁴⁵⁾ Document de travail «Trend in Member States' VAT receipts» du 15 janvier 2001, p. 16.

⁽⁴⁶⁾ Article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 (JO L 155 du 7.6.1989, p. 9).

⁽⁴⁷⁾ Déclaration au PV lors de l'adoption du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89, article 12.

⁽⁴⁸⁾ Articles 11, 12 et 14 du règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil du 27 janvier 1992 (JO L 24 du 1.2.1992, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Un suivi limité des systèmes nationaux de contrôle

1.80. Un suivi du fonctionnement et des performances des systèmes nationaux de contrôle de la TVA est nécessaire de la part de la Commission. Cependant, les informations sur les efforts de recouvrement des États membres et sur l'importance de certains éléments de la fraude à la TVA, réparties entre les différents services de la Commission, ne sont pas consolidées. Par exemple, les travaux de la Commission n'indiquent pas les différences entre États membres quant au recouvrement et à l'ampleur de la fraude.

1.81. L'action de la Commission est axée sur l'obligation de publier un rapport tous les trois ans ⁽⁴⁹⁾. Les différents rapports contiennent une synthèse des informations transmises par les États membres sur la base d'un questionnaire; pourtant, la Commission n'analyse pas indépendamment ces informations. Les rapports ne permettent pas de comparer l'efficacité des différents systèmes nationaux de contrôle, ni d'apprécier leur évolution. Ils se caractérisent en effet par un manque d'homogénéité dans la structure ainsi que par des constats et des recommandations génériques, parfois identiques d'un rapport à l'autre. Par exemple, la mise en place de système d'analyse de risque est l'une des recommandations de la Commission que l'on retrouve dans différents rapports depuis 1992, sans que cette question ait toutefois fait l'objet d'une appréciation spécifique pour chaque État membre.

1.82. Certains problèmes posés par ces rapports ont déjà fait l'objet d'observations de la Cour. Par exemple, la Commission s'était engagée à analyser et évaluer le système de contrôle de chaque État membre ⁽⁵⁰⁾. Pourtant, cette analyse ne se reflète pas dans le dernier rapport ⁽⁵¹⁾.

1.80. Aux termes de l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 relatif aux ressources propres provenant de la TVA, les États membres sont tenus d'informer la Commission «des modalités et résultats de leurs systèmes de contrôle dans le domaine de cette taxe». La Commission souligne le fait que les procédures de contrôle n'évoluent que lentement dans le temps. Les informations relatives à ces procédures ne sont donc communiquées que ponctuellement, la Commission n'ayant ni l'obligation ni les moyens de les vérifier continuellement. Le fait que les informations sur la fraude à la TVA et sur les systèmes de contrôle et de recouvrement soient réparties dans différents services de la Commission est justifié par les responsabilités de ces services et les besoins qui en découlent. La Commission est d'avis que ses services coordonnent leurs activités de manière assez satisfaisante pour éviter les risques sous-entendus dans les observations de la Cour et que ces services se fournissent mutuellement les informations dont ils ont besoin pour mener à bien leurs missions respectives.

1.81. La Commission considère que ses rapports sur les ressources propres TVA n'ont pas pour objet de comparer l'efficacité des divers systèmes nationaux de contrôle de la TVA ni d'évaluer leur évolution. Ces analyses sont mieux conduites dans la direction générale chargée de développer et de mettre en œuvre la politique fiscale de l'Union européenne, puisqu'elle est en tout état de cause étroitement liée à la préparation, à l'exécution et au suivi des missions de contrôle des ressources propres. Les rapports successifs ont abordé des sujets variés au fur et à mesure que la Commission a identifié des questions qui méritaient une attention particulière pendant la période concernée. Par exemple, le rapport publié en 2000 devait, pour des raisons évidentes, être axé sur le système transitoire de TVA intracommunautaire appliqué depuis 1993. En outre, la Commission a encouragé activement pendant un certain temps l'introduction et l'amélioration des mécanismes d'analyse du risque dans les administrations nationales responsables de la TVA. Un séminaire supplémentaire dans la série consacrée au développement de cette technique, dans lequel tous les États membres, les pays candidats et la Commission seront représentés, se tiendra dans le cadre du programme Fiscalis en septembre 2001.

1.82. La Commission tient à rappeler qu'elle a présenté le 28 janvier 2000 au Conseil et au Parlement européen un rapport contenant une étude exhaustive du système de contrôle de la TVA de chaque État membre [COM(2000) 28 final] et qu'elle a donc honoré son engagement. Le rapport en question présentait des recommandations visant à améliorer le contrôle de la TVA et la coopération administrative. Ces recommandations étaient fondées sur un examen approfondi du système de contrôle de chaque État membre et abordaient 63 questions spécifiques couvrant des domaines tels que les pouvoirs de contrôle, les programmes de contrôle, les méthodes de sélection, les sanctions, le nombre de visites de contrôle, les agents de contrôle, les contrôles multilatéraux, etc.

⁽⁴⁹⁾ Voir point 1.78.

⁽⁵⁰⁾ Points 3.22-3.26 du rapport spécial n° 9/98 et réponse de la Commission (JO C 356 du 20.11.1998).

⁽⁵¹⁾ COM(2000) 28 final du 28 janvier 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.83. S'agissant du suivi de l'évolution des recettes de TVA, le rapport annuel 1998 de la Cour ⁽⁵²⁾ a fait état d'une activité incomplète et peu coordonnée de la part des services de la Commission. La Commission a présenté en février 2001 un premier rapport sur l'évolution des recettes de TVA. Ce rapport indique que certains États membres, surtout l'Allemagne et l'Italie, ont des problèmes dans la collecte de la TVA ⁽⁵³⁾. Des analyses supplémentaires s'avèrent utiles.

Les défauts dans la coopération administrative entre États membres

1.84. Afin d'améliorer la coopération administrative en matière de TVA, plusieurs instruments ont été mis en œuvre au niveau communautaire:

- a) le Comité permanent de la coopération administrative (SCAC) ⁽⁵⁴⁾ et son sous-comité antifraude (SCAF), composés de représentants des États membres et présidés par la Commission;
- b) le programme Fiscalis, destiné à améliorer le fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur (40 millions d'euros sur cinq ans) ⁽⁵⁵⁾;
- c) les échanges d'informations dans le cadre du règlement (CEE) n° 218/92 ainsi que de la directive 77/799/CEE ⁽⁵⁶⁾;

En outre, ces recommandations ont été reprises par le groupe de travail ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale. Le Conseil Ecofin du 5 juin 2000 a pris note des conclusions du groupe de travail et a invité la Commission à présenter dès que possible des propositions utiles en vue d'une coopération administrative accrue entre les États membres pour lutter contre l'évasion fiscale.

1.83. Le document de travail de la Commission concernant l'évolution des recettes provenant de la TVA, qui a été transmis à la Cour, concluait qu'il n'existait pas de preuve suggérant que la fraude aux échanges intracommunautaires avait un effet tangible sur les recettes de TVA. Toutefois, des anomalies ont été constatées pour quelques États membres et pourraient indiquer que ces États ont des difficultés pour collecter la TVA. Cependant, une analyse des tendances caractérisant les recettes de TVA ne peut que se fonder sur des estimations approximatives et la prudence est donc de mise dans l'interprétation des chiffres. La Commission examinera ultérieurement ces anomalies dans le cadre des contrôles de ressources propres provenant de la TVA.

⁽⁵²⁾ Points 1.19-1.26 (JO C 349 du 3.12.1999).

⁽⁵³⁾ Voir document «Trend» précité, p. 16.

⁽⁵⁴⁾ Institué par l'article 10 du règlement (CEE) n° 218/92 précité.

⁽⁵⁵⁾ Décision n° 888/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 1998 (JO L 126 du 28.4.1998, p. 1).

⁽⁵⁶⁾ Prévu à l'article 4 du règlement (CEE) n° 218/92.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

d) le comité consultatif pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude (Cocolaf) ⁽⁵⁷⁾;

e) d'autres actions générales de lutte contre la fraude dans le cadre du marché intérieur (5,65 millions d'euros en 2000).

1.85. S'agissant de la fraude, la Commission dépend des informations que les États membres sont prêts à présenter dans le cadre des comités. Toutefois, le fonctionnement des comités SCAC et SCAF est affecté par des problèmes d'ordre juridique et administratif. L'article 10 du règlement (CEE) n° 218/92 confère cependant à la Commission la responsabilité de proposer les mesures nécessaires, et cela même dans le cas où les comités n'arrivent pas à prendre une position officielle. À cela s'ajoutent d'autres problèmes, tels que la portée limitée du mandat des représentants nationaux et les doutes exprimés par le SCAF sur sa capacité à recommander «quoi que ce soit» ⁽⁵⁸⁾. Ces difficultés se traduisent par un processus décisionnel lent et le caractère souvent répétitif des questions à l'ordre du jour.

1.86. Le programme Fiscalis comprend notamment des échanges de fonctionnaires et des formations. Faute de critères de performance clairement définis, il est difficile d'en identifier l'impact dans l'amélioration de la coopération administrative.

1.87. Afin de compenser la suppression des contrôles en douane et d'éviter des pertes de recettes fiscales lors de l'entrée en vigueur en 1993 du système de TVA dit «transitoire», un système informatisé d'échange automatique d'informations concernant la valeur des livraisons intracommunautaires de marchandises (VIES) a été mis en place entre les administrations nationales. En dépit des améliorations apportées depuis sa mise en œuvre, les problèmes affectant le VIES déjà signalés par la Cour ⁽⁵⁹⁾ n'ont toujours pas été résolus: lenteur du

1.85. Contrairement à la situation des ressources propres traditionnelles, les États membres ne sont pas légalement tenus d'informer la Commission de la fraude dans le domaine de la TVA (nombre de cas détectés, montants concernés, etc.).

La Commission partage l'avis selon lequel les procédures décisionnelles du SCAC sont lentes. Cela s'explique principalement par le fait que la plupart des décisions en matière de coopération administrative et de lutte contre la fraude doivent faire l'objet d'un consensus dans des décisions non contraignantes juridiquement. La Commission souligne que l'un des objectifs de la nouvelle proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2001) 294 final du 18 juin 2001] est de transformer le SCAC en un comité de réglementation qui sera en mesure de prendre des décisions sur toutes les questions par un vote à la majorité qualifiée.

1.86. Le programme Fiscalis dispose d'une série d'instruments pour parvenir à ses objectifs: séminaires, échanges de fonctionnaires, contrôles multilatéraux, activités de formation et systèmes informatiques. Toutes les activités doivent être liées à des objectifs prédéfinis pour pouvoir être autorisées et les résultats peuvent être mesurés individuellement sur la base de ces objectifs. En outre, comme l'exige la décision Fiscalis elle-même, une évaluation du programme à mi-parcours a été effectuée, en tenant réellement compte des rapports des États membres sur les effets du programme.

1.87. La Commission souligne, dans son premier rapport au titre de l'article 14, que le fonctionnement technique du système VIES est bon. La disponibilité des informations dépend des délais imposés aux opérateurs pour les intégrer. Ces délais sont réglementés par la sixième directive TVA et ne sont donc pas une déficience du système proprement dit. Une réduction des délais imposés aux opérateurs est considérée comme disproportionnée, car elle augmenterait de manière significative la contrainte administrative, mais ne diminuerait pas d'autant les risques de fraude.

⁽⁵⁷⁾ Décision 94/140/CE de la Commission du 23 février 1994 (JO L 61 du 4.3.1994, p. 27).

⁽⁵⁸⁾ Sur les doutes du sous-comité d'adresser des recommandations au SCAC, voir SCAF n° 220 du 28 septembre 1999, point 8.

⁽⁵⁹⁾ Rapport spécial n° 9/98, points 3.10-3.11 et 3.18-3.21.

OBSERVATIONS DE LA COUR

système, inefficacité pour arrêter à temps les gros fraudeurs, non-inclusion de certaines activités (services, acquisitions de moyens de transport neufs par des personnes non identifiées à la TVA, ventes à distance).

Les insuffisances dans le dispositif juridique

1.88. Au niveau national, l'échange d'informations pertinentes au niveau intracommunautaire aux fins de lutte antifraude est souvent entravé par la législation des États membres sur la protection des données à caractère personnel. Cependant, la législation communautaire ⁽⁶⁰⁾ autorise les États membres à limiter les droits des particuliers, notamment dans les cas de poursuites pénales et de sauvegarde d'un intérêt financier de l'État membre ou de l'Union européenne dans le domaine fiscal ⁽⁶¹⁾. Par ailleurs, en matière de lutte contre la fraude, d'autres insuffisances ont été identifiées par le groupe *ad hoc* du Conseil créé en 1999 ⁽⁶²⁾.

1.89. Au niveau communautaire, la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, interprétée à la lumière du rapport explicatif de cette convention, n'inclut pas la TVA au motif que celle-ci n'est pas une ressource propre perçue directement pour le compte des Communautés. Il en est de même pour le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 ⁽⁶³⁾, portant sur le même domaine. Toute

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne les possibilités d'utiliser les informations du VIES pour détecter à temps certains types de fraude, la Commission estime que des moyens de contrôle supplémentaires sont nécessaires pour éliminer ces types de fraudes et que l'analyse de risque, tant au stade de l'enregistrement que du remboursement, ainsi qu'une coopération administrative plus rapide et plus directe sont des outils essentiels qui pourraient être utilisés. La nouvelle proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2001) 294 final] offrira de nouvelles possibilités pour échanger rapidement les informations.

La Commission prévoit de multiplier les échanges d'informations entre États membres afin de surmonter les lacunes actuelles du système. La nouvelle proposition de coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée prévoit également (en dehors du système VIES) de développer dans ce domaine la possibilité d'échanger des informations.

1.88. *Les services de la Commission connaissent les problèmes soulevés par la Cour concernant l'échange et le traitement des données à caractère personnel. Ils sont d'avis que les États membres devraient utiliser l'article 13 de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, qui prévoit des mesures destinées à sauvegarder les intérêts financiers des États membres. Ce problème, ainsi que tous les autres obstacles juridiques décelés par le groupe ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale, est traité dans la nouvelle proposition de règlement relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée.*

⁽⁶⁰⁾ Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31).

⁽⁶¹⁾ Article 13, paragraphe 1, points d) et e), de la directive précitée.

⁽⁶²⁾ Par exemple, des obstacles à la présence d'agents de l'administration fiscale d'autres États membres.

⁽⁶³⁾ JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

mesure permettant de mieux lutter contre la fraude, en ce compris l'adoption d'une définition commune, est susceptible de se traduire par un bénéfice financier pour le budget communautaire.

1.90. Lors de la création de l'OLAF en 1999, la Commission était consciente de l'absence de base juridique adéquate et des réticences opposées par certains États membres à la légitimité d'une action opérationnelle de l'UCLAF au niveau communautaire pour combattre la fraude à la TVA ⁽⁶⁴⁾. Pourtant, aucune base juridique plus précise et adéquate n'avait été proposée à cette occasion. Récemment, la Commission a indiqué que «parmi les éléments susceptibles d'augmenter les risques de fraude, il y a aussi l'absence de base légale claire pour une coordination internationale des enquêtes TVA par l'OLAF/Commission» ⁽⁶⁵⁾.

Conclusions et recommandations

1.91. Les États membres sont les seuls responsables de la gestion de la TVA, mais la Commission a la responsabilité de faciliter et de coordonner les actions entreprises au niveau des États membres. La Cour estime que la Commission n'utilise pas assez les informations et la marge de manœuvre dont elle dispose afin d'améliorer la coopération administrative et d'effectuer un suivi systématique du fonctionnement et des performances des systèmes nationaux.

1.92. Compte tenu de ce qui précède, la Cour formule les recommandations suivantes:

- a) la Commission devrait assurer une approche intégrée concernant le suivi des systèmes nationaux de TVA, y compris les problèmes de recouvrement et de fraude;

1.90. *Afin d'améliorer la coopération et les échanges d'informations au niveau communautaire dans les domaines sensibles à la fraude transfrontalière, la Commission a repris dans son programme de travail pour 2001 l'élaboration d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à établir un système de coopération entre les autorités nationales compétentes des États membres et la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés contre les activités illégales, y compris en matière de TVA et de blanchiment d'argent.*

1.91. *Les États membres sont les premiers responsables du contrôle de la TVA. Cependant, le cadre légal communautaire actuel en matière de coopération administrative dans le domaine de la TVA ne confère pas à la Commission de fonction de coordination. Le règlement (CEE) n° 218/92 (VIES) et la directive 77/799/CEE instaurent un cadre pour le système d'échange d'informations entre États membres, mais non pour l'échange d'informations entre les États membres et la Commission. La Commission se limite à évaluer le fonctionnement des accords pris et à offrir aux États membres la possibilité de regrouper des expériences. En outre, l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 ne confère pas à la Commission de mission destinée à faciliter ou à coordonner le contrôle de la TVA. La Commission n'a ni l'obligation ni les moyens de s'engager davantage dans ce domaine.*

1.92.

- a) *La Commission prend note de cette recommandation.*

⁽⁶⁴⁾ Réponse de la Commission au rapport spécial n° 9/98 précité, point 3.39.

⁽⁶⁵⁾ Voir la réponse de la Commission figurant au rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1999, point 1.59 (JO C 342 du 1.12.2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) les rapports de la Commission doivent davantage refléter son suivi des performances et de l'évolution des systèmes nationaux de contrôle;
- c) les mécanismes institutionnels mis en place au titre de la coopération administrative devraient être revus. Leurs finalités doivent être clarifiées et leurs procédures améliorées. La Commission devrait démontrer l'utilité de ses programmes au sein des administrations nationales. Elle devrait également mettre en évidence les effets de ses actions sur les échanges d'informations entre États membres;
- d) le projet de nouvelle base juridique fusionnant les instruments actuels de coopération administrative et d'assistance mutuelle devrait permettre de surmonter les difficultés évoquées et de clarifier les responsabilités respectives des États membres et de la Commission. Les problèmes juridiques affectant l'échange d'informations entre États membres et entre ceux-ci et la Commission, tels que la protection des données à caractère personnel, doivent être réglés.

Conclusion générale

1.93. Les contrôles et l'analyse des systèmes effectués en ce qui concerne les ressources propres traditionnelles ont donné des résultats globalement satisfaisants pour la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes inscrites dans les comptes des États membres. Les erreurs décelées au cours du contrôle des opérations et des systèmes n'ont pas affecté de façon substantielle l'exactitude des recettes figurant dans le compte de gestion, et la Cour conclut donc que les montants sont correctement présentés et correspondent à des droits légalement et régulièrement perçus. Néanmoins, des problèmes particuliers concernant la tenue de la comptabilité B restent pendants (points 1.17-1.19).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *La Commission manifeste un intérêt accru pour cette question. Par exemple, les références, dans le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1999, à des études réalisées dans deux États membres concernant l'utilisation de méthodes statistiques pour identifier les secteurs à risque continuent de faire l'objet de discussions entre la Commission et les États membres.*
- c) *La nouvelle proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée présentée par la Commission est une révision du fonctionnement des accords actuels. En ce qui concerne le programme Fiscalis, la Commission partage pleinement l'avis de la Cour selon lequel il est important de pouvoir évaluer l'incidence des outils du programme. C'est la raison pour laquelle la Commission vient de procéder à un exercice d'évaluation qui conclut que le programme était un instrument adéquat pour améliorer la coopération entre les administrations fiscales.*
- d) *Afin de renforcer la coopération administrative dans le domaine de la TVA, la Commission a adopté le 18 juin 2001 une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette proposition met en place un cadre juridique unique fixant des règles claires et contraignantes en matière de coopération entre les États membres. Ce cadre prévoit des contacts plus directs entre les services, en vue d'améliorer et d'accélérer la coopération. Il facilitera également des échanges d'information plus intenses et plus rapides entre les administrations fiscales, afin de lutter plus efficacement contre la fraude.*

1.93. *La Commission est préoccupée par les déficiences structurelles du système de comptabilité séparée et continue d'explorer les voies susceptibles d'améliorer globalement les résultats.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.94. S'agissant de la TVA et du PNB, la Cour a obtenu l'assurance raisonnable que les ressources ont été correctement évaluées et perçues. Toutefois, les contrôles relatifs à l'intégrité des données dans le système comptable informatisé de la Commission doivent encore être améliorés. La Cour souligne que, comme tout régime fiscal, celui des droits de douane et de la TVA est susceptible d'être éludé (points 1.53-1.68 et 1.75-1.92).

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Ressources propres traditionnelles

1.95. La plupart des observations dont le suivi est présenté ci-après ont été reprises par le Conseil dans ses recommandations sur la décharge et par le Parlement dans ses résolutions ⁽⁶⁶⁾.

Rapport annuel relatif à l'exercice 1998

1.96. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998, la Cour avait relevé que les comptabilités séparées tenues par les États membres étaient affectées d'erreurs significatives. Comme elle l'avait déclaré dans sa réponse, la Commission a concentré ses contrôles sur les comptabilités séparées des États membres. Elle a, en outre, entamé deux procédures d'infraction à l'égard de l'Allemagne, dont l'une avait déjà été annoncée dans sa réponse aux observations de la Cour. Des actions pouvant aboutir à des procédures analogues ont aussi été entreprises, au courant de l'année 2000, à l'égard de l'Autriche, de la Belgique et du Danemark, afin d'amener ces pays à modifier leurs pratiques comptables considérées non conformes à la réglementation communautaire.

Cautions et garanties prévues par le code des douanes communautaire pour protéger la perception des ressources propres traditionnelles (rapport spécial n° 8/99)

Report de paiement de droits, importation temporaire de marchandises et déclarations incomplètes

1.97. La Cour avait fait état de plusieurs anomalies ponctuelles relatives à des situations réglementaires

⁽⁶⁶⁾ Notamment la résolution du Parlement européen du 16 janvier 2001 sur le rapport spécial n° 8/99 de la Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

spécifiques. Il s'agissait, pour l'essentiel, d'une surveillance inadéquate du respect des dispositions applicables lors de la mise en libre pratique de marchandises dans le cadre d'une procédure simplifiée de déclaration, du suivi insuffisant de garanties prestées lors de l'importation temporaire de marchandises et du dépassement des délais de régularisation de déclarations incomplètes.

1.98. La Commission, notamment à travers ses propres contrôles, a tenu compte des observations de la Cour afin d'assurer que les États membres corrigent les anomalies constatées. Elle a rappelé aux États membres, dans le cadre du Comité consultatif des ressources propres, les obligations qui découlent des dispositions du code des douanes communautaire en matière de garantie en cas de report de paiement.

Transit

1.99. La Cour avait relevé plusieurs anomalies dans l'application des règles relatives à la surveillance des garanties globales, à l'octroi de dispenses de garantie et à la sollicitation des cautions dans le cadre du régime de transit. La Commission a demandé aux États membres les renseignements et les éclaircissements nécessaires pour déterminer les éventuelles conséquences financières des anomalies constatées. Elle les a, en outre, invités, par le biais d'une communication présentée au Comité consultatif des ressources propres, à veiller à l'application correcte des dispositions communautaires relatives à l'établissement, l'évaluation et l'examen annuel du montant de la garantie globale dans le cadre du transit communautaire.

1.100. Dans sa réponse aux observations de la Cour, la Commission avait indiqué qu'elle n'avait pas été en mesure d'obtenir l'accord des États membres pour une adaptation des dispositions sur la garantie globale. Selon eux, le nouveau système de transit informatisé (NSTI) devrait apporter une réponse satisfaisante aux problèmes de garantie. En effet, un module particulier du NSTI permettrait de suivre l'utilisation de chaque type de garantie. Les dispositions légales relatives à la création et à l'emploi d'un tel système devraient être adoptées en avril 2001. La Commission prévoit la mise en œuvre complète du nouveau système vers juin 2003.

1.100. *Quatre États membres et trois États partenaires à la convention sur le transit commun, qui appliquent déjà actuellement le NSTI, se préparent à intégrer, à partir du 1^{er} décembre 2001, de nouvelles fonctions dans le système.*

Trois autres États membres, ainsi que trois États partenaires, s'appêtent à rejoindre le système au cours de la première moitié de 2002 au même niveau de fonctionnalité qui aura été atteint à ce moment-là par le premier groupe.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

TIR (transport international routier)

1.101. La Cour avait relevé, en Allemagne, l'inscription en comptabilité séparée de droits résultant d'importations effectuées sous le couvert de carnets TIR et théoriquement garantis. Par conséquent, ces sommes auraient dû être mises à la disposition du budget communautaire. Aussi, la Commission a-t-elle adressé à l'Allemagne, en novembre 2000, un avis motivé dénonçant le caractère irrégulier de cette démarche. En janvier 2001, cet État membre a toutefois réfuté les arguments de la Commission.

1.101. La Commission poursuit son action contre l'infraction concernée.

1.102. En outre, la Commission a entamé des actions pour améliorer l'application de la convention TIR qui ont abouti à des amendements à cette convention. Ces amendements ont trait au système de garantie et ont été adoptés par le Comité de gestion de la convention TIR pendant sa session du 19 octobre 2000. Ils devront être communiqués aux parties contractantes, pour acceptation, par le secrétaire général des Nations unies et devraient entrer en vigueur après l'expiration d'un délai de quinze mois suivant la date de la communication.

Appels

1.103. La Cour avait mis en évidence des cas d'application incorrecte des dispositions du code des douanes qui exigent la constitution d'une garantie, notamment lorsqu'un recours administratif contre la décision de l'administration douanière est introduit. La Commission a enquêté auprès des États membres afin d'appréhender les différentes situations existantes. Fin 2000, elle présentait au Comité consultatif des ressources propres un premier rapport de synthèse et poursuivait l'analyse des informations obtenues.

Mise à la disposition de la Commission de droits constatés couverts par une garantie

1.104. Le rapport spécial faisait état d'approches différentes selon les États membres en ce qui concerne l'inscription en comptabilité «A» ou «B» des dettes douanières couvertes par une garantie. Des problèmes analogues avaient déjà été soulevés dans le rapport annuel 1998 et font l'objet d'un suivi approprié (voir point 1.96).

Conclusions et recommandations

1.105. La Commission s'est efforcée de poursuivre l'examen des cas signalés par la Cour et d'obtenir des États membres la correction des anomalies constatées. Même

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

si la plupart des observations de la Cour concernent l'activité administrative des États membres, la Commission demeure responsable de l'application homogène et cohérente de la réglementation communautaire. À cet égard, les procédures d'infraction qu'elle a entamées vont dans la bonne direction. En ce qui concerne le transit, les résultats de son informatisation ne pourront être appréciés qu'au moment de sa mise en œuvre.

1.106. La Cour encourage la Commission à continuer de mobiliser l'ensemble des États membres autour d'un projet présenté comme essentiel pour résoudre les problèmes les plus importants du régime de transit.

La gestion de la qualité des statistiques relatives au PNB par la Commission

Nécessité d'un contrôle transparent de la qualité des statistiques relatives au PNB

1.107. Le produit national brut (PNB) est la statistique clé du système communautaire des ressources TVA/PNB. Dans de précédents rapports, la Cour a souligné à cet égard la nécessité d'une vérification systématique et transparente de la production des statistiques relatives au PNB ⁽⁶⁷⁾, qui permette de disposer d'un cadre à la fois fiable et contrôlable ⁽⁶⁸⁾.

1.108. Dans sa recommandation sur la décharge à donner à la Commission pour l'exercice 1999, le Conseil a fait siennes les recommandations de la Cour selon lesquelles la Commission devrait prendre des mesures afin de mieux expliquer comment elle vérifie les statistiques relatives au PNB et d'améliorer la transparence de ce processus.

1.109. L'audit opéré a consisté à examiner les normes et les systèmes existant en matière de contrôle de la

⁽⁶⁷⁾ Rapport spécial n° 17/2000 relatif au contrôle, par la Commission, de la fiabilité et de la comparabilité du PNB des États membres, point 82.

⁽⁶⁸⁾ Rapport spécial n° 6/98 relatif au bilan du système des ressources propres fondées sur la TVA et le PNB, point 5.11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

qualité, à évaluer le contrôle de gestion de deux réserves PNB pour quatre États membres (Belgique, Espagne, Pays-Bas et Suède) ⁽⁶⁹⁾ et à étudier la façon dont les utilisateurs des statistiques relatives au PNB sont informés de la qualité de ces dernières.

Un cadre solide pour la gestion des statistiques relatives au PNB

1.110. Un ensemble de dispositions obligatoires forme la base de la vérification et de l'évaluation bilatérales et multilatérales des statistiques relatives au PNB:

- a) le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil définit la vérification bilatérale entre la Commission et chaque État membre;
- b) la directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil définit le cadre de la vérification multilatérale, qui repose sur un comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission (le comité PNB).

1.111. De plus, avec l'assistance du comité PNB, la Commission élabore un cadre de référence solide pour la gestion de la qualité du PNB, par le biais de ses décisions ou propositions de lignes directrices et de recommandations (par exemple la décision 94/168/CE, Euratom relative à l'exhaustivité du PNB et les *Recommendations of the GNP Committee on the borderline between Intermediate Consumption and Final Uses*).

1.112. Les initiatives volontaires sont également importantes. L'initiative «Qualistat» a été prise par la Commission afin d'améliorer la qualité des statistiques, par référence aux normes acceptées au niveau international (normes ISO) et aux meilleures pratiques suivies par certains États membres. Les contrôles de la qualité du traitement et des résultats font partie de l'initiative et peuvent être utilisés pour améliorer la qualité et la compréhension de la production de statistiques relatives au PNB.

⁽⁶⁹⁾ La Commission formule une réserve lorsque, après avoir examiné les inventaires des sources et méthodes utilisées par les États membres pour établir leur PNB, elle constate un écart important entre les normes communautaires et les pratiques nationales.

Souplesse du cadre de gestion

1.113. Le comité PNB est capable de s'adapter et a su programmer ses activités pour les années à venir en tenant compte de modifications importantes, par exemple:

- a) du fait qu'une nouvelle directive est nécessaire à la suite de la ratification de la nouvelle décision relative aux ressources propres (par exemple afin de réaliser le passage du produit national brut au revenu national brut);
- b) de la demande croissante concernant les questions de qualité au sein de la Commission et de l'activité qui en découle au niveau des initiatives volontaires.

Utilisation insuffisante du cadre de gestion

1.114. En ce qui concerne les pratiques en matière d'évaluation de la qualité et d'établissement de rapports sur ce sujet, le cadre n'est pas utilisé systématiquement. L'audit a révélé que le lien entre la documentation du traitement de certaines réserves PNB et les éléments probants sous-jacents n'était pas toujours établi de manière claire et précise. Dans certains cas, il était seulement fait référence de manière générale à des documents et à des missions. Le renvoi à des points précis de ces documents et rapports de mission permettrait de fournir un outil d'analyse et d'audit beaucoup plus efficace. De plus, cela faciliterait le transfert de connaissances en cas de changements au sein du personnel.

1.115. En raison de ces insuffisances, l'avis de la Commission ne peut être facilement apprécié. Le manque de transparence risque de se traduire par une vérification moins efficace et par des différences de traitement entre États membres. L'opinion de la Cour concernant la gestion de la quatrième ressource PNB est formulée au chapitre 9 du présent rapport relatif à la DAS (voir point 9.56).

Les informations communiquées aux utilisateurs sont parfois incomplètes

1.116. Selon les normes internationales (par exemple ISO 8402), la qualité est définie par référence à la mesure dans laquelle un produit ou un service répond aux besoins de l'utilisateur. La Cour a vérifié si ces besoins sont formulés de manière explicite par les utilisateurs ⁽⁷⁰⁾ et s'ils sont satisfaits par les services statistiques de la Commission.

1.114. *La Commission améliore actuellement la présentation des documents dans ses dossier de contrôle, notamment afin de permettre de meilleurs recoupements d'informations entre les documents.*

1.115. *La Commission tient évidemment à remédier à tout manque apparent de transparence et estime que ses services ont accompli des progrès importants à cet égard, à la fois dans l'exercice de leurs propres activités et en réponse aux observations antérieures de la Cour.*

⁽⁷⁰⁾ Le comité PNB, les services de la Commission chargés de la gestion des recettes et l'autorité de décharge.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.117. La Commission communique au comité PNB une documentation sur laquelle ce dernier fonde son avis sur les statistiques relatives au PNB. Cet avis repose en grande partie sur deux documents qui présentent respectivement les données et les explications obtenues par la Commission auprès de chaque État membre (par le biais des «questionnaires PNB») ainsi que sur les rapports et analyses fournis par la Commission elle-même tout au long de l'année.

1.118. Cependant, il apparaît que le contenu des réponses aux derniers questionnaires PNB varie sensiblement selon les États membres et qu'aucune référence précise n'est faite aux réponses données aux précédents questionnaires. De plus, les rapports et analyses sur lesquels est fondé l'avis du comité PNB ne sont pas clairement indiqués.

1.119. Il arrive que les informations communiquées aux utilisateurs soient incomplètes. Par exemple, en 2000, le service de la Commission chargé de la gestion des recettes a mal interprété les informations reçues du service statistique concernant la ressource PNB, et ce essentiellement en raison d'explications insuffisantes concernant les chiffres (les «méta-données»). Par suite, le montant de la contribution demandée à la Belgique était erroné.

Conclusions et recommandations

1.120. Un cadre solide et adaptable pour la gestion du contrôle de qualité du PNB est déjà en place au niveau communautaire. Cependant, dans la pratique, la Commission n'en fait pas un usage systématique, ce qui peut se traduire par un manque de transparence du processus de contrôle de la qualité et compromettre son évaluation des statistiques relatives au PNB. De plus, les informations communiquées aux utilisateurs en ce qui concerne la qualité des statistiques relatives au PNB sont parfois incomplètes.

1.121. C'est pourquoi la Cour recommande que:

- a) la Commission applique systématiquement les normes ou les lignes directrices existant en matière de vérification et de rapports;

1.118. La Commission prend en compte le souhait de la Cour concernant l'avis du Comité PNB qui devrait, selon elle, mentionner plus explicitement les nombreux rapports individuels sur lesquels cet avis est fondé. La Commission examinera la faisabilité de cette proposition conjointement avec le Comité PNB.

1.119. La Commission reconnaît qu'une erreur isolée a été commise dans l'interprétation des données sur le PNB pour la Belgique et qu'elle a donné lieu à une demande de versement excédentaire. Cette erreur a été rectifiée depuis lors. Les services responsables soumettront à l'avenir les données sur le PNB à un contrôle spécifiquement conçu de manière à garantir que cette situation ne puisse pas se reproduire et que le calcul des adaptations aux soldes corresponde parfaitement aux chiffres officiels transmis par Eurostat. L'importance croissante de la ressource propre PNB oblige la Commission à suivre les procédures de réception et de contrôle des données statistiques des États membres sur lesquelles la ressource est fondée.

1.120. La Commission estime qu'elle applique constamment le «cadre de gestion» complet. Des réponses aux remarques spécifiques de la Cour sont données aux points 1.114, 1.115, 1.118 et 1.119. La Commission met en place des procédures visant à garantir une plus grande transparence du processus de contrôle du PNB pour les utilisateurs.

1.121.

- a) Les règles et les lignes directrices existantes en matière de contrôle et de suivi du PNB ont été élaborées par la Commission en collaboration avec les experts comptables nationaux des États membres au sein du comité PNB. Elles ont été et seront systématiquement appliquées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) la Commission assortisse systématiquement les chiffres ou les avis techniques d'informations supplémentaires susceptibles d'aider les utilisateurs;
- c) l'élaboration de la nouvelle directive concernant le passage du produit national brut au revenu national brut soit l'occasion de demander aux États membres des rapports périodiques sur la qualité de leurs statistiques relatives au PNB.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b)** *La Commission (Eurostat) s'efforce constamment de joindre aux chiffres ou aux avis techniques des informations complémentaires susceptibles d'aider les utilisateurs. Il y a lieu de rappeler toutefois que les besoins varient selon les utilisateurs: administrateurs des services budgétaires de la Commission, statisticiens du comité PNB, auditeurs de la Cour, etc.*
- c)** *Dans le cadre des discussions actuelles relatives à une future directive PNB, la Commission étudie la faisabilité et le contenu éventuel d'un rapport périodique sur la qualité que présenteraient les États membres.*

CHAPITRE 2

Politique agricole commune

2.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	2.1-2.4
Gestion budgétaire	2.5-2.28
Le budget initial est devenu le budget définitif	2.5-2.6
Les dépenses ont atteint 98,7 % des crédits	2.7
Les crédits provisionnels ont été annulés	2.8
310 millions d'euros ont été virés d'une façon irrégulière à la réserve monétaire	2.9-2.11
Des recettes importantes sont inscrites dans le budget des dépenses	2.12-2.16
D'importantes réductions d'avances ont été à nouveau effectuées	2.17-2.19
La gestion budgétaire se caractérise par trop de virements de crédit	2.20-2.26
Le système informatique AGREX sera modifié	2.27
Conclusion	2.28
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	2.29-2.52
Examen d'un échantillon représentatif d'opérations	2.29-2.49
Erreurs substantielles	2.31
Erreurs au niveau du bénéficiaire final	2.32-2.35
Erreurs systématiques de gestion	2.36-2.41
Autres erreurs de gestion	2.42-2.44
Erreurs formelles	2.45-2.49
Conclusion	2.50-2.52
Apurement des comptes	2.53-2.97
Introduction	2.53-2.54
Décisions de conformité	2.55-2.84
Corrections	2.55-2.57
Déficiences dans la procédure	2.58-2.59
Corrections individuelles	2.60-2.76
Observations de la Cour non suivies d'effet	2.77-2.84
Décision financière concernant l'exercice 2000	2.85-2.96
Présentation tardive des documents et des informations relatives au paiement	2.85-2.87
Certificats assortis de réserves et corrections effectuées	2.88-2.90
Problème de l'agrément	2.91-2.96
Conclusion	2.97
Suivi d'observations antérieures	2.98-2.185
Contrôles physiques opérés sur les produits agricoles bénéficiant de restitutions à l'exportation	2.98-2.106

	Points
Recommandations du Conseil de l'Union européenne	2.101
Propositions du Parlement européen	2.102
Suites données par la Commission aux observations de la Cour	2.103-2.106
Organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine	2.107-2.129
Introduction	2.107-2.110
Audit de la Cour	2.111-2.112
Absence d'évaluation de la performance	2.113
Déficience du système de fixation des prix et de la prime	2.114-2.116
Statistiques tardives et incomplètes concernant les primes	2.117
Manque de clarté en matière de limites individuelles de droits à la prime et utilisation partielle de celles-ci	2.118-2.119
Justification douteuse de la prime supplémentaire à la brebis et à la chèvre dans les zones défavorisées; absence de réexamen périodique de la classification des zones	2.120-2.121
Mesures communautaires connexes	2.122-2.123
La récente proposition de la Commission ne remédie pas complètement aux insuffisances constatées par la Cour	2.124-2.127
Conclusion	2.128
Recommandations	2.129
Gestion par la Commission de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes	2.130-2.185
Introduction	2.130-2.133
Production concentrée dans le Sud et encore fragmentée	2.134-2.135
Cadre réglementaire et importance budgétaire	2.136-2.137
Principaux problèmes constatés précédemment par la Cour et réforme de 1996	2.138-2.142
Succès mitigé pour la mise en œuvre de la réforme de 1996	2.143-2.178
Les modifications apportées en 2000 ne remédient pas complètement aux insuffisances constatées par la Cour	2.179-2.180
Conclusion	2.181-2.182
Recommandations	2.183-2.185
Observations principales formulées dans les rapports spéciaux	2.186-2.211
Réforme de la procédure d'apurement des comptes	2.187-2.190
Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)	2.191
Quotas laitiers	2.192-2.194
Rapport spécial relatif à l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine)	2.195-2.197
Restitutions à l'utilisation de la fécule de pomme de terre et des amidons de céréales et aides à la fécule de pomme de terre	2.198-2.200
Restitutions à l'exportation — Destination et mise sur le marché (rapport spécial n° 7/2001)	2.201-2.207
Éléments communs aux observations et conclusions des rapports susmentionnés	2.208-2.211

INTRODUCTION

2.1. Ce chapitre porte sur les dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Garantie» (FEOGA-Garantie), ainsi que sur les dépenses du chapitre B2-5 1 ⁽¹⁾ («Contrôles et autres actions dans le domaine agricole»).

2.2. La quasi-totalité de ces dépenses est effectuée par les organismes payeurs des États membres. La Commission leur verse mensuellement une avance déterminée à partir des paiements déclarés le mois précédent. Ces paiements sont comptabilisés mensuellement en dépenses, sous réserve de corrections éventuelles au moment de l'apurement des comptes après la fin de l'exercice.

2.3. Ce chapitre comprend cinq parties consacrées respectivement:

- a) à l'exécution budgétaire de l'exercice 2000;
- b) à l'appréciation spécifique du domaine dans le cadre de la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2000;
- c) à l'apurement des comptes;
- d) au suivi d'observations antérieures;
- e) aux principales observations figurant dans les rapports spéciaux.

2.4. En plus des observations contenues dans ce chapitre, la politique agricole commune a fait l'objet de rapports spéciaux ou d'avis. La liste en est donnée à l'annexe II.

GESTION BUDGÉTAIRE

Le budget initial est devenu le budget définitif

2.5. Pour l'exercice 2000, les crédits initiaux de la sous-section B1 du budget du FEOGA-Garantie

⁽¹⁾ Les chiffres repris sous «Gestion budgétaire concernant l'exercice 2000» (points 2.5-2.28) ne concernent que la sous-section B1 du budget. En ce qui concerne le chapitre B2-5 1, le budget initial des crédits d'engagements était de 51,5 millions d'euros. Au cours de l'exercice, ces crédits n'ont pas été modifiés et les engagements de l'exercice se sont élevés à 49 millions d'euros (95,1 %).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

s'élevaient à 41 469 millions d'euros ⁽²⁾ [y compris la réserve monétaire ⁽³⁾ de 500 millions d'euros] (voir **tableau 2.1**) soit 49 % de l'ensemble des crédits opérationnels pour paiement du budget. Ces 41 469 millions représentaient 99,4 % du plafond des perspectives financières (41 738 millions d'euros) et 89,1 % du montant de la ligne directrice agricole (46 549 millions d'euros).

Tableau 2.1 — FEOGA-Garantie 2000

(Mio EUR)

Rubrique des perspectives financières: 1. Sous-section B1: FEOGA-Garantie ⁽¹⁾							
	Total rubrique	Dont:					
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-5	B1-6
		Produits végétaux	Produits animaux	Dépenses annexes	Développement rural	Mesures d'accompagnement	Réserve monétaire
Plafond des perspectives financières	41 738						
Évolution du budget							
Crédits initiaux ⁽²⁾	41 494	25 867	9 521	1 501	4 084	21	500
Crédits définitifs disponibles	41 469	25 909	9 328	1 238	4 184	0	810
Exécution du budget							
Crédits utilisés ⁽³⁾	40 437	25 813	9 276	1 172	4 176	0	0
% des crédits définitifs disponibles	98	100	99	95	100	0	0
Crédits reportés à 2001	0	0	0	0	0	0	0
% des crédits définitifs disponibles	0	0	0	0	0	0	0
Crédits annulés	1 062	98	52	94	8	0	810
% des crédits définitifs disponibles	2	0	1	8	0	0	100

⁽¹⁾ Crédits non dissociés.

⁽²⁾ Y compris les crédits provisionnels (B0-4 0) et la réserve monétaire de 500 Mio EUR.

⁽³⁾ En engagements.

Source: Compte de gestion 2000.

⁽²⁾ — Hors crédits provisionnels de 24,9 millions d'euros.
— Arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2000 (JO L 40 du 14.2.2000).

⁽³⁾ La réserve monétaire est destinée à couvrir (au-delà de 200 millions d'euros) l'évolution défavorable de la parité entre le dollar et le taux de l'euro retenu pour les prévisions budgétaires. À l'inverse, toute économie supérieure à 200 millions d'euros provenant d'une évolution favorable de cette parité est à virer à la réserve monétaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.6. Aucun budget rectificatif et supplémentaire n'est venu modifier le total des crédits initiaux ⁽⁴⁾ au cours de l'exercice. Les crédits définitifs se sont donc élevés à 41 469 millions d'euros.

Les dépenses ont atteint 98,7 % des crédits

2.7. Les dépenses se sont élevées à 40 437 millions d'euros, soit 98,7 % du montant des crédits disponibles hors réserve monétaire (voir **tableau 2.1**) et 87 % de la ligne directrice agricole. Les produits végétaux ont représenté 63,8 % des dépenses, les produits animaux 22,9 %, les dépenses annexes 3 %, et le développement rural 10,3 %. Par nature, les dépenses se sont réparties entre l'aide directe (70 %), les restitutions (13,9 %), les mesures structurelles (10,5 %) et les mesures d'intervention (3,2 %). Les mesures structurelles, essentiellement liées au développement rural, ont augmenté alors que l'aide directe et les mesures d'intervention ont légèrement diminué.

Les crédits provisionnels ont été annulés

2.8. Les crédits provisionnels (24,9 millions d'euros) initialement prévus en faveur des «autres actions dans le domaine vétérinaire, du bien-être des animaux et de la santé publique» — 4 millions d'euros — et de l'appui à la gestion des ressources en soutien à la politique commune de la pêche» — 20,9 millions d'euros — n'ont pas été utilisés et ont donc été annulés en fin d'exercice.

310 millions d'euros ont été virés d'une façon irrégulière à la réserve monétaire

2.9. Compte tenu de l'évolution de la parité dollar/euro ⁽⁵⁾, 510 millions d'euros d'excédents ont été enregistrés sur différents postes. Comme le prévoit le règlement concernant la discipline budgétaire ⁽⁶⁾, les économies réalisées ont été virées à la réserve monétaire pour la partie supérieure à la franchise de 200 millions d'euros, soit 310 millions d'euros.

⁽⁴⁾ Le BRS n° 1 n'a fait que modifier la répartition des crédits entre le B1-4 0 8 et les postes B1-4 0 8 0 et 4 0 8 1. Ce BRS, approuvé le 2 août 2000, n'a été publié au JO que le 17 avril 2001.

⁽⁵⁾ Le budget a été établi sur la base d'une parité de 1 euro = 1,12 dollar, alors que la moyenne des cotations sur la période de référence (1.8.1999-31.7.2000) s'établit à 1 euro = 0,99 dollar.

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 2040/2000 du Conseil du 26 septembre 2000 concernant la discipline budgétaire, article 11 (JO L 244 du 29.9.2000, p. 27).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.10. Néanmoins, le délai prévu par le règlement pour la proposition de virement n'a pas été respecté. Ainsi la Commission a transmis cette proposition au Conseil le 10 janvier 2001 alors que, selon le règlement, elle aurait dû la transmettre à la fin du mois d'octobre 2000 au plus tard. Il est clair que, selon la réglementation actuelle et la procédure suivie par la Commission, ce délai ne pourra jamais être respecté.

2.11. De plus, lors du virement à la réserve monétaire la Commission a prélevé l'essentiel des 310 millions d'euros sur le chapitre B1-3 7 «Apurement des exercices antérieurs et réductions/suspensions des avances» et non sur les postes où ces économies avaient été réalisées (voir **tableau 2.2**). La Commission a donc attendu les dernières déclarations des États membres pour déterminer les postes où des crédits étaient encore disponibles. Cette procédure, qui a déjà fait l'objet d'une observation de la Cour (⁷), ne permet pas de présenter à l'autorité budgétaire la totalité des virements de chapitre à chapitre qui auraient dû lui être soumis.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.10. En dépit de crédits globaux suffisants pour couvrir le montant du virement de 310 millions d'euros vers la réserve monétaire, la localisation précise des postes sur lesquels ont été prélevés les crédits disponibles n'a pu être effectuée qu'après avoir reçu des États membres l'information détaillée sur l'exécution par ligne budgétaire, information qui n'existait pas au moment où le rapport a été établi. Après s'être assurée de la disponibilité des fonds nécessaires sous les lignes budgétaires de la section «Garantie» du FEOGA, la Commission a présenté la proposition de virement à l'autorité budgétaire. C'est la procédure suivie par la Commission, qui, même si elle a conduit à un retard dans la présentation de la proposition de virement, est jugée conforme aux principes de bonne gestion budgétaire et a évité de devoir recourir inutilement à d'autres procédures comme un budget rectificatif et supplémentaire.

2.11. Le règlement concernant la discipline budgétaire n'exige pas que les virements vers la réserve monétaire soient prélevés uniquement et entièrement sur des lignes où les dépenses sont affectées réellement par les fluctuations de la parité de change euro/dollar. À cet égard, la deuxième phrase de l'article 11, paragraphe 1, dudit règlement prévoit que «en cas d'une hausse du dollar vis-à-vis de l'euro par rapport à la parité utilisée dans le budget, les économies réalisées dans la section "garantie" donnent lieu à un virement vers la réserve monétaire jusqu'à concurrence de 500 millions d'euros en 2000 et 2001 et de 250 millions en 2002». Ce n'est qu'en cas de coûts budgétaires supplémentaires résultant d'une baisse du dollar vis-à-vis de l'euro par rapport à la parité utilisée dans le budget, qu'il est fait recours à la réserve monétaire et que des virements sont effectués vers des lignes de la section «Garantie» du FEOGA affectées par la baisse du dollar (troisième phrase de l'article 11, paragraphe 1).

Tableau 2.2 — Virement à la réserve monétaire

Chapitre budgétaire	Origine des économies	Prélèvements réellement effectués
B1-1 0 Cultures arables	371	0
B1-1 1 Sucre	48	48
B1-1 3 Coton	44	0
B1-1 8 Autres secteurs végétaux (riz)	6	0
B1-3 0 Produits hors annexe I	35	0
B1-3 2 Îles et régions périphériques	7	0
B1-3 7 Apurement des exercices antérieurs	0	262
Total	510	310

Source: Virement de crédits n° 79/2000.

(⁷) Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.28.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des recettes importantes sont inscrites dans le budget des dépenses

2.12. Selon le principe d'universalité⁽⁸⁾, il ne peut y avoir ni affectation des recettes à des dépenses particulières ni contraction entre les recettes et les dépenses. Néanmoins, un total de 3 798,3 millions d'euros (plus de 9 % des dépenses) de montants négatifs (contre 3 057,7 en 1999 et 2 498 en 1998)⁽⁹⁾, est inclus dans les dépenses⁽¹⁰⁾ du FEOGA-Garantie. La Cour estime, comme elle l'a indiqué dans son avis n° 1/2001⁽¹¹⁾ — rendu à l'occasion de la proposition de règlement modifiant le règlement financier —, que ces dépenses négatives devraient être inscrites à l'état général des recettes.

2.13. L'ensemble des postes dont le solde est négatif s'élève à 1 899,4 millions d'euros alors que le budget prévoyait une recette de 1 220 millions seulement (+ 55 %). Sur ces 1 899,4 millions d'euros l'apurement des exercices antérieurs représente 568 millions (29,9 %), les réductions d'avances 510 millions (26,9 %) et les prélèvements supplémentaires dus en raison du dépassement des quotas laitiers 161 millions (8,5 %)⁽¹²⁾.

La Commission avait indiqué dans des rapports et dans des propositions de virement précédents que, en ce qui concerne l'impact des mouvements de la parité dollar/euro [par exemple, dans le rapport et la proposition de virement pour 1998 — SEC (1998) 1893 final du 13.11.1998], les économies réalisées dans chaque secteur ne devaient pas nécessairement déboucher sur des disponibilités identiques en fin d'année. Des facteurs autres que le taux de change du dollar ont des effets très importants sur les exigences en matière de crédits pour les différents chapitres d'une année, comme le volume des exportations, le niveau des prix mondiaux en dollars ou des fluctuations dans les paiements. D'ailleurs, la Commission avait déjà attiré l'attention de la Cour sur ces facteurs dans sa réponse au point 2.28 du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1998 (JO C 349 du 3.12.1999, p. 53).

2.12. La Commission considère que des dépenses négatives ne devraient pas être incluses dans l'état général des recettes. Elle estime au contraire que ces montants, qui sont des remboursements de montants déjà financés par le FEOGA, devraient être traités comme des recettes affectées à utiliser par le FEOGA, comme il est proposé dans la refonte du règlement financier.

2.13. La différence de 680 millions d'euros entre les dépenses négatives inscrites au budget (1 220 millions) et les dépenses négatives réelles (1 899,4 millions) est due principalement à des bénéfices résultant de la vente des stocks d'intervention supérieurs à ceux prévus (+ 383 millions d'euros) et à des réductions d'avances plus élevées que celles escomptées (+ 410 millions d'euros).

Les recettes provenant de ces postes budgétaires sont par principe très difficiles à chiffrer, puisque tributaires, dans le cas des ventes des stocks d'intervention, d'une conjoncture très fluctuante sujette à des crises imprévisibles comme celles de l'ESB et de la fièvre aphteuse. Dans le cas de la réduction des avances notamment, les montants résultent du non-respect de la législation par les États membres (non-respect de délais de paiement, absence de contrôles) ou de fautes commises par les opérateurs (fraude, irrégularités, prélèvements de coresponsabilité dans le secteur des produits laitiers); ces montants sont récupérés sur les dépenses déclarées par les États membres et reversés au budget communautaire.

⁽⁸⁾ Voir les articles 4 et 27 du règlement financier.

⁽⁹⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.10 et 1998, point 2.11.

⁽¹⁰⁾ 27 postes budgétaires (près de 14 % des postes) incluent des dépenses négatives.

⁽¹¹⁾ Avis n° 1/2001 (JO C 55 du 21.2.2001).

⁽¹²⁾ Ce montant de 161 millions d'euros ne reprend pas le prélèvement supplémentaire pour l'exercice 2000 de l'Italie (245,9 millions d'euros) qui a fait l'objet d'une réduction d'avance (voir points 2.17 et 2.19).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.14. Les recettes proviennent aussi des bénéfices réalisés sur les ventes de stocks de produits agricoles en raison, notamment, de dépréciations (correspondant à la différence entre le prix d'achat et le prix d'écoulement estimé) pessimistes. Ces recettes représentent 588 millions d'euros ⁽¹³⁾.

2.15. Enfin, sur ces 1 899,4 millions d'euros, 72 millions d'euros concernent également 21 postes budgétaires pour lesquels un total de 50 millions d'euros seulement de recettes avait été prévu.

2.16. Cette sous-estimation générale des recettes se traduit, pour la Commission, par une augmentation des crédits disponibles et donc par une plus grande flexibilité dans la gestion du budget.

D'importantes réductions d'avances ont été à nouveau effectuées

2.17. L'exercice 2000 se caractérise (comme l'exercice 1999) par l'importance des réductions d'avances imposées à différents États membres à cause, d'une part, des faiblesses dans l'application du système intégré et dans l'exécution des contrôles (Grèce: 75,2 millions d'euros) et, d'autre part, de l'absence de paiement du prélèvement supplémentaire, dû en raison du dépassement des quotas laitiers (Grèce: 7,5 millions d'euros; Espagne: 6,2 millions d'euros; Italie: 380,6 millions d'euros et Portugal: 20,6 millions d'euros).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.14. Comme indiqué au point 2.13, les recettes provenant des ventes des produits d'intervention sont influencées par de nombreux facteurs dont la dépréciation des stocks. Conformément au règlement (CEE) n° 1883/78, les stocks sont dépréciés à la fin de l'exercice financier à leur prix d'écoulement estimé, de manière à ne pas transférer des pertes éventuelles aux exercices financiers suivants. Des bénéfices plus élevés que ceux inscrits au budget, réalisés lors de ventes ultérieures, peuvent être le résultat d'achats à l'intervention moins importants que prévu, de prix de vente ou de volumes plus élevés que prévu, facteurs tous directement liés à l'évolution du marché.

2.15. Les 21 postes budgétaires cités concernent des recouvrements consécutifs à des fraudes et des irrégularités, qui sont eux aussi difficiles à estimer. Il serait imprudent de surestimer ces recettes sans un minimum de preuves documentaires.

2.16. L'approche retenue par la Commission en matière d'estimation des besoins budgétaires est emprunte de prudence et de rigueur. Les sous-estimations pointées du doigt par la Cour concernent principalement les ventes de stocks d'intervention, d'une part, qui sont fortement influencées par des modifications des conditions de marché difficilement prévisibles au moment de l'établissement du budget, et les réductions des avances, d'autre part, qui sont impossibles à prévoir.

(¹³)

Exercice 2000

(Mio EUR)

	Recettes réalisées	Crédits disponibles
Lait écrémé en poudre	- 291	- 63
Viande bovine	- 95	- 130
Beurre et crème	- 47	- 12
Huile d'olive	- 16	- 18
Riz	- 9	- 6
Céréales	- 130	25
	- 588	- 204

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.18. Pour l'Italie, les 380,6 millions d'euros concernent la campagne 1999-2000 (245,9 millions) et la campagne 1998-1999 (134,7 millions). La réduction d'avance pour la campagne 1999-2000 est due à la transmission de données erronées. Cette situation a obligé la Commission à comptabiliser ce montant sur le poste réduction d'avances au lieu du poste prélèvements supplémentaires ce qui constitue une violation du principe de spécialité des crédits et conduit à un manque de transparence des comptes. La réduction d'avance de 134,7 millions d'euros (due à un retard dans la transmission des données relatives à l'exercice 1999) a été comptabilisée dans les comptes de l'exercice 2000, ce qui constitue une violation du principe de l'annualité ⁽¹⁴⁾.

2.19. L'importance de ces réductions d'avances (509 millions d'euros contre 464 en 1999) montre la persistance de faiblesses dans les systèmes des États membres concernés.

La gestion budgétaire se caractérise par trop de virements de crédit

2.20. La Cour a revu ⁽¹⁵⁾ les informations financières relatives à la gestion budgétaire de l'exercice présentées par la Commission dans le volume I du compte de gestion de l'exercice 2000.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.18. La réduction de 245,9 millions d'euros pour l'Italie par rapport à la campagne 1999/2000 est due au fait que l'Italie, en infraction à la législation qui prévoit le versement du montant dû pour le 1^{er} septembre de l'année en cause au plus tard, n'avait pas collecté la totalité du prélèvement supplémentaire de coresponsabilité dû au titre de ladite campagne de commercialisation ou ne l'avait pas crédité au FEOGA.

Lorsque la législation n'a pas été respectée, la Commission procède au recouvrement des montants dus par voie de réductions des avances pour lesquelles un poste budgétaire spécifique est prévu (B1-3 7 0 I). Comme l'a souligné la Cour, la Commission n'a pas d'autre solution en pareil cas.

Un questionnaire révisé soumis par l'État membre après la fin de l'exercice financier 1999 a donné lieu à une réduction supplémentaire de 134,7 millions d'euros par rapport à la campagne 1998-1999. La collecte dudit montant au cours de l'exercice financier 1999 s'est révélée impossible en raison de la transmission tardive de l'information. Toutefois, pour éviter que ce problème ne se reproduise, la Commission a fondé sa réduction de 245,9 millions d'euros sur une extrapolation des données relatives aux années antérieures plutôt que de s'en tenir simplement au questionnaire initialement transmis par l'État membre.

2.19. Les principales réductions des 509 millions d'euros portent sur le non-paiement du prélèvement laitier (414,8 millions d'euros) et ne concernent que quatre États membres.

⁽¹⁴⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.15.

⁽¹⁵⁾ La Cour a examiné les informations présentées par la Commission dans le volume I du compte de gestion. L'objectif du volume en cause est de présenter des commentaires relatifs à la gestion budgétaire de l'exercice et, notamment, de donner des explications concernant les écarts entre les crédits inscrits au budget initial tel qu'il a été adopté et les crédits finalement disponibles, ainsi qu'entre ces derniers et les crédits utilisés. Cet examen n'avait pas pour but de fournir une quelconque assurance quant à la fiabilité du document en question, mais visait plutôt à relever les écarts significatifs n'ayant fait l'objet d'aucune explication ainsi qu'à déceler toute explication susceptible d'induire le lecteur en erreur.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.21. Le volume I ne fournit pas une image complète et précise de l'exécution budgétaire de l'exercice. Ainsi:

- a) aucune explication n'est fournie sur les raisons des virements;
- b) le budget rectificatif et supplémentaire n'est pas mentionné;
- c) les explications sur les différences entre l'exécution budgétaire et le budget final sont quasi inexistantes;
- d) la présentation des chiffres est incohérente (chiffres en millions tantôt arrondis tantôt maintenus en l'état; différence entre l'exécution et le budget tantôt mentionnée tantôt passée sous silence) et même parfois erronée ⁽¹⁶⁾;
- e) enfin, seul le chapitre «Développement rural» est présenté conformément aux instructions du comptable de la Commission.

2.22. Le volume II ne fournit pas non plus une image très précise de l'exécution budgétaire. Ainsi, les dépenses correctement imputées sur les postes B1-4 0 8 0 («Principales mesures liées au secteur agricole») et B1-4 0 8 1 («Autres mesures») ont été regroupées sur l'article B1-4 0 8 («Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales») occultant la séparation de ces dépenses telle qu'elle avait été décidée par le BRS n° 1.

2.23. Au cours de l'exercice, 175 postes budgétaires sur 218 ont fait l'objet d'un virement de crédit. Le total des mouvements — c'est-à-dire la somme des virements — s'est élevé à 8 189 millions d'euros (19,7 % des crédits définitifs) soit une augmentation substantielle par rapport aux exercices précédents (10,2 % en 1999 et

2.23. *Le niveau élevé des virements était prévisible dans une année laissant particulièrement peu de marge en termes d'exécution budgétaire, avec un taux d'utilisation des crédits de 98,7 %. Ceci est mis en évidence par le fait que les virements nécessaires, y compris ceux pour le développement rural, s'élevaient à 4 437,06 Mio EUR, après réception de la déclaration*

⁽¹⁶⁾ Au chapitre «Apurement des comptes», on mentionne des dépenses alors qu'il s'agit de recettes et à l'article «Intervention sous forme de stockage de viande bovine», on mentionne une diminution de dépense, alors qu'il s'agit de recettes; au chapitre «Autres mesures», le montant du budget initial est erroné; au chapitre «Aide alimentaire», le montant des dépenses est erroné; dans le tableau «Évolution des crédits et des dépenses en 2000», certains totaux sont erronés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5,2 % en 1998) ⁽¹⁷⁾. La Commission justifie partiellement l'importance financière de ces virements par la dotation initiale erronée des crédits à l'intérieur du chapitre développement rural.

2.24. Mais le nombre des virements est influencé par la qualité variable des prévisions et du suivi des dépenses par les États membres. Certains virements ont été effectués pour faire face à des dépenses supplémentaires provenant de retards dans les paiements ou dans l'exécution des programmes. Ainsi, le poste B1-1 2 2 0 («Aides à la consommation d'huile d'olive») a fait l'objet de cinq renforcements de crédit pour un montant total de 19,6 millions d'euros pour des dépenses relatives à la campagne 1997/1998 et le poste B1-1 0 6 2 («Retrait de terres quinquennal») a fait l'objet de six renforcements de crédit pour un montant total de 10,6 millions d'euros pour des dépenses relatives à la période 1988-1992. La Commission devrait exiger des États membres des prévisions de paiement plus fiables afin de ne pas avoir à ajuster continuellement les crédits.

2.25. Les virements de pure opportunité, tels qu'ils avaient déjà été mentionnés dans le rapport annuel 1999 ⁽¹⁸⁾, se sont amplifiés en 2000. Ainsi, pour 32 postes budgétaires [pour un total de 226,8 millions d'euros ⁽¹⁹⁾, contre 41,6 millions d'euros en 1999 ⁽¹⁸⁾], des prélèvements opérés ont dû être compensés par des réapprovisionnements ultérieurs ou inversement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

mensuelle finale. En outre, comme le souligne la Cour, l'année 2000 était la première année de déclaration des dépenses au titre des programmes de développement rural et les virements à l'intérieur de ce seul chapitre concernaient 18 postes budgétaires, et représentaient 3 878 Mio EUR.

2.24. Comme indiqué dans le rapport annuel de 1999, la Commission a déjà pris les mesures opportunes en prévoyant dans le règlement (CE) n° 1750/1999 des corrections lorsque les dépenses réelles diffèrent de manière significative par rapport aux prévisions.

Les postes budgétaires B1-1 0 6 2 et B1-1 2 2 0 se réfèrent à deux mesures qui se sont achevées avant l'exercice financier 2000 et pour lesquelles le budget 2000 n'avait pas prévu de crédits. En fait, certains États membres ont exécuté les paiements à un rythme plus lent que prévu, rendant nécessaire une série de virements de crédits, de manière à imputer les dépenses déclarées au budget. Comme cela concernait d'anciennes mesures, il a été jugé prudent de ne procéder aux virements que pour des dépenses effectivement supportées au lieu de fonder les demandes sur les prévisions des États membres.

2.25. En effet, afin de pouvoir imputer les dépenses sur une base mensuelle plutôt que de les laisser en suspens, il est parfois nécessaire de procéder à des virements de crédit, quitte à rétablir ensuite la situation initiale. Ces mouvements peuvent être nécessaires compte tenu de la nature de la ligne, comme c'est le cas pour les lignes budgétaires intitulées «Autres frais de stockage public» où des pertes temporaires peuvent se transformer en bénéfices, à la suite de fluctuations de marché ou d'ajustements comptables effectués par les États membres (se reporter au point 2.26). Par exemple, dans le cas du poste budgétaire B1-1 0 5 1, objet d'un renforcement en cours d'année, l'exercice financier s'est soldé par des crédits excédentaires au motif qu'un État membre avait transféré 19,4 millions d'euros de dépenses de ce poste vers d'autres postes dans sa déclaration mensuelle finale.

⁽¹⁷⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.6 et rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.4.

⁽¹⁸⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.21.

⁽¹⁹⁾ Les postes suivants ont fait l'objet soit d'un prélèvement, soit d'un renforcement, compensé ultérieurement par un mouvement de sens opposé : B1-1 0 0 0, 1 0 0 1, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 4 0, 1 0 4 1, 1 0 4 3, 1 0 5 0, 1 0 5 1, 1 0 5 2, 1 0 5 4, 1 0 5 5, 1 0 6 0, 1 2 3 0, 1 5 0 2, 1 5 1 5, 1 6 1 1, 1 6 2 2, 1 6 2 3, 1 7 1 0, 1 7 5 0, 1 8 0 0, 1 8 5 1, 1 8 5 4, 2 0 2 4, 2 0 3 4, 2 1 2 5, 2 1 2 9, 3 0 1 2, 3 0 1 3, 3 0 1 9, 3 9 9 0.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.26. D'autres mouvements de crédits témoignent aussi d'une faiblesse dans le suivi des crédits. Ainsi, pour les «autres frais de stockage public pour les céréales» le budget initial de 25 millions d'euros a d'abord fait l'objet d'un renforcement de 13 millions d'euros puis de six prélèvements pour un montant total de 166,1 millions d'euros pour se solder par des crédits définitifs (négatifs) de - 128,1 millions d'euros. La Commission devrait donc s'efforcer de rendre la gestion des virements plus rigoureuse.

Le système informatique AGREX sera modifié

2.27. Dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 1997, 1998, et 1999 ⁽²⁰⁾, la Cour avait critiqué l'absence de progrès dans le remplacement du système informatique de gestion des dépenses agricoles (AGREX). En 2000, la Commission a commencé la mise en œuvre d'un nouveau système dont le démarrage est prévu pour 2002.

Conclusion

2.28. Les dépenses de la sous-section B1 se sont élevées à 40 437 millions d'euros, soit 98,7 % des crédits définitifs (voir point 2.7). La gestion budgétaire de l'exercice 2000 a encore été marquée par le niveau élevé des virements (8 189 millions d'euros, soit plus de 19 % des crédits initiaux) (voir point 2.23) et par l'inclusion de recettes ou dépenses négatives importantes (3 798 millions d'euros, soit plus de 9 % des dépenses) (voir point 2.12). Tant les virements que le montant des dépenses négatives ont considérablement augmenté par rapport à l'exercice 1999 (respectivement du double et du quart). L'importance de ces virements a certes permis une utilisation élevée de la majorité des lignes budgétaires. Ils traduisent une qualité variable des prévisions aussi bien en recettes (voir points 2.12-2.16) qu'en dépenses (voir points 2.23-2.26). La Commission devrait donc s'efforcer d'améliorer la qualité de ces prévisions (en liaison avec les États membres) et de revoir certaines procédures de gestion budgétaire (voir points 2.23-2.26). Enfin, en ce qui concerne les dépenses négatives

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.26. Il est très difficile de prévoir l'évolution de lignes budgétaires qui couvrent les «bénéfices ou les pertes» découlant de la vente des produits d'intervention, comme celle citée par la Cour, aussi dépendante de conditions de marché fluctuantes et des variations de prix. Pour la ligne budgétaire en question, les dépenses effectives au 31 janvier 2000 s'élevaient à 41 millions d'euros, nécessitant un renforcement de 16 millions d'euros par rapport au budget initial afin de pouvoir imputer les dépenses au budget. Toutefois, compte tenu d'un bénéfice estimé par les États membres de 3,5 millions d'euros, le renforcement demandé a été limité à 13 millions d'euros.

L'amélioration ultérieure des conditions de marché/de ventes a entraîné des recettes plus élevées que celles initialement prévues (se reporter aux commentaires sous le point 2.14).

2.28. L'augmentation du nombre de virements est à mettre sur le compte de plusieurs facteurs, notamment la présence pour la première fois des dépenses au titre des programmes de développement rural (voir le point 2.23), la fluctuation des conditions de marché pour les produits des stocks d'intervention (voir le point 2.25) et la nécessité d'assurer un niveau d'exécution budgétaire très élevé (98,7 %). Le haut niveau des recettes provenant de la procédure d'apurement des comptes, les réductions d'avances et les ventes de stocks d'intervention ont contribué à l'accroissement des dépenses négatives.

Des conditions de marché particulièrement favorables pour les céréales, le lait écrémé en poudre et le beurre ont aussi été responsables d'une certaine variation dans l'estimation des recettes et des dépenses concernant ces produits.

La Commission est consciente de la nécessité d'améliorer la qualité de ses prévisions et a déjà procédé à des corrections

⁽²⁰⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1997, points 2.24-2.25, rapport annuel relatif à l'exercice 1998, points 2.33-2.34, et rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.23.

OBSERVATIONS DE LA COUR

(voir points 2.12-2.16) la pratique doit en être modifiée (notamment dans le cadre de la révision en cours du règlement financier), comme l'a recommandé la Cour dans son avis n° 1/2001.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Examen d'un échantillon représentatif d'opérations

2.29. Les paiements relatifs aux crédits 2000 de la sous-section B1 du budget (40 437 millions d'euros, voir **tableau 2.1**) ont fait l'objet, en vue de la déclaration d'assurance, d'un examen par sondage portant tant sur la fiabilité des comptes que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Chaque opération sélectionnée a été examinée ⁽²¹⁾ auprès de l'organisme payeur, de l'autorité locale compétente et du bénéficiaire final.

2.30. Les observations sur la fiabilité des comptes ont été regroupées dans le chapitre 9 (points 9.8 et 9.24). Les observations sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes sont présentées et décrites ci-après.

Erreurs substantielles

2.31. La Cour a examiné les différentes catégories de dépenses agricoles [dont 66 % transitent par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)]. Son audit a porté sur les différentes phases des opérations, depuis les paiements effectués par la Commission via les organismes payeurs des États membres jusqu'aux bénéficiaires finals — qui sont pour la plupart des exploitants agricoles. Les erreurs substantielles sont les erreurs qui affectent la valeur de l'opération sélectionnée. Les contrôles n'ont pas mis en évidence une amélioration de la situation notée antérieurement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

dans le secteur du développement rural où les dépenses réelles diffèrent considérablement des prévisions des États membres.

En ce qui concerne les dépenses négatives, la Commission réitère sa proposition formulée dans la refonte du règlement financier selon laquelle il conviendrait à l'avenir de traiter ces montants comme des recettes affectées (voir le point 2.12).

2.31. *La Commission ne partage pas l'opinion de la Cour sur certains types d'erreurs considérées comme substantielles alors qu'elle estime que la réglementation communautaire a été respectée. De l'avis de la Commission, l'ensemble de ces cas ne présentent aucun caractère irrégulier.*

Pour plusieurs autres cas, la Commission demandera des éclaircissements aux États membres afin d'établir plus précisément le caractère irrégulier des opérations en question.

⁽²¹⁾ En vue de vérifier la réalité de l'opération, sa conformité aux critères d'éligibilité et aux autres exigences réglementaires ainsi que l'exactitude du montant de l'aide et de sa comptabilisation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans le cas d'un autre groupe de types d'erreurs considérées comme substantielles par la Cour, on est en présence d'erreurs dont les montants sont souvent mineurs, même si la Cour considère certaines de ces opérations totalement erronées. Pour des raisons évidentes de coût-efficacité, ces petits montants ne bénéficieront d'aucune suite. Enfin un certain nombre d'erreurs sont connues des services de la Commission et des corrections financières sont effectuées dans le cadre des exercices d'apurement des comptes.

Concernant les erreurs, la Commission ne partage donc pas entièrement l'avis de la Cour.

Cependant, la Commission souligne qu'elle prend dûment en considération l'ensemble des observations de la Cour et procédera le cas échéant aux corrections qui s'imposent dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, au fur et à mesure qu'elle obtiendra les informations pertinentes des États membres concernés.

Erreurs au niveau du bénéficiaire final

2.32. Pour les mesures relatives aux organisations communes de marché (90 % des dépenses), l'essentiel de ces erreurs se situe au niveau du bénéficiaire final et concernent en majorité des surdéclarations soit de superficies — souvent mineures — en matière de produits végétaux (environ une erreur sur deux), soit du nombre de têtes de bétail pour les primes animales (environ une erreur sur cinq).

2.33. Les surdéclarations de superficies concernent de nombreux États membres (Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie, Suède, Royaume-Uni). Par contre, les surdéclarations d'animaux touchent essentiellement deux États membres (Italie et Royaume-Uni).

2.34. D'autres erreurs proviennent d'une mauvaise application des règlements. Comme lorsque l'utilisation finale d'un produit subventionné n'est pas respectée (beurre pâtissier, Espagne), ou lorsque des sorties vers des entrepôts secondaires sont considérées comme des livraisons externes (aide aux fourrages séchés, France).

2.35. En ce qui concerne le développement rural (10 % des dépenses), l'essentiel des erreurs se situent au niveau du bénéficiaire final. Toutes ces erreurs concernent les mesures agroenvironnementales et proviennent soit d'une surdéclaration de superficie soit du non-respect des dispositions réglementaires.

2.32. *La Commission partage le point de vue de la Cour sur le caractère mineur des montants en cause, même dans les cas où la Cour a attribué un haut pourcentage d'erreur à ces opérations.*

2.33. *Ces surdéclarations de superficies et d'animaux en valeur absolue sont souvent mineures.*

2.34. *Le cas du beurre pâtissier en Espagne fera l'objet d'une enquête afin d'en déterminer le caractère éventuellement systématique et sera, le cas échéant, traité dans le cadre de l'apurement des comptes.*

En ce qui concerne l'aide aux fourrages séchés (France), la Commission ne partage pas l'interprétation juridique de la réglementation de la Cour et considère qu'il ne s'agit pas d'erreurs.

2.35. *En ce qui concerne le développement rural, un certain nombre de cas sont encore sous examen dans l'attente de la réponse des États membres.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Erreurs systématiques de gestion

2.36. Après examen, plusieurs erreurs, parmi celles qui ont été constatées, se sont révélées systématiques. Elles affectent toute une série d'opérations d'une catégorie spécifique gérée par un organisme intermédiaire. Le principal type d'erreur systématique relevé concerne les prélèvements indus effectués sur les aides versées.

2.37. La Grèce a encore prélevé ⁽²²⁾ une cotisation de 3 % en faveur de l'ELGA (Fonds d'assurance agricole obligatoire) sur l'ensemble des aides versées pour les agrumes, le coton ⁽²³⁾, l'huile d'olive et le tabac. Au total cette cotisation a représenté près de 64 millions d'euros. Pour l'huile d'olive, il existe aussi un deuxième prélèvement — équivalent à 1 % de l'aide versée — au profit de la Confédération nationale des producteurs (soit environ 8 millions d'euros).

2.38. En Italie, trois confédérations nationales ⁽²⁴⁾ prélèvent sur les versements à leurs adhérents une cotisation, pour le compte des organisations locales de producteurs. Rien que pour l'une des trois confédérations, ces cotisations ont représenté près de 4 millions d'euros.

2.39. Enfin, en Suède, et comme l'année précédente ⁽²⁵⁾, les frais d'établissement des relevés topographiques effectués ont dû être payés par les agriculteurs préalablement à l'introduction de toute demande d'aide. Cette pratique, qui correspond à une retenue sur le montant de l'aide, a permis à l'État membre de récupérer environ 3,6 millions d'euros. Il convient de noter néanmoins qu'il a été mis fin à cette pratique à partir de la campagne 2000.

2.40. En plus de ces prélèvements à l'échelon national, d'autres prélèvements ont encore été effectués à l'échelon local par les coopératives ou les associations de producteurs. Il en est ainsi pour:

- les cultures arables (2 %, Grèce);
- l'huile d'olive (1 % plus une cotisation forfaitaire, Grèce);
- les fruits et légumes (1 %, Grèce) et une retenue forfaitaire à l'hectare (Espagne);
- le tabac (3,5 %, Allemagne, 2,63 %, Grèce).

⁽²²⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.29.

⁽²³⁾ Pour l'aide au coton, la cotisation est prélevée par les moulins puis reversée à l'ELGA.

⁽²⁴⁾ Le CNO, l'Unasco et l'Unaprol.

⁽²⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.30.

2.36. Ces erreurs relatives à des prélèvements indus, déjà connues de la Commission et imputables aux pratiques des États membres, leur ont déjà été communiquées dans le cadre des procédures de l'apurement des comptes.

2.37. En ce qui concerne la Grèce, cette situation est connue de la Commission et un suivi est déjà en cours.

2.38. En ce qui concerne l'Italie, cette situation est connue de la Commission et un suivi est déjà en cours.

2.39. En ce qui concerne la Suède, il faut relever que la réglementation interdit depuis toujours des déductions pour frais d'établissement des relevés topographiques pour les cultures arables. Les autorités suédoises ont mis fin à cette pratique. La Commission procédera à la correction financière appropriée.

2.40. En ce qui concerne la Grèce, une correction est déjà opérée depuis l'exercice financier 1994 dans le cadre de l'apurement des comptes. En ce qui concerne les fruits et légumes, la Commission considère que la réglementation n'interdit pas ces déductions. Une suite sera réservée pour les cas de l'Allemagne et de l'Espagne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.41. Ces pratiques ne sont conciliables ni avec les règlements communautaires qui disposent que l'aide — en dehors des retenues explicitement prévues — doit être intégralement versée au bénéficiaire ni avec le principe plus général de l'égalité de traitement entre tous les agriculteurs de l'Union.

Autres erreurs de gestion

2.42. Les autres erreurs substantielles au niveau de la gestion locale — c'est-à-dire l'administration des aides pour une région donnée — représentent environ une erreur substantielle sur dix. Par exemple, une aide compensatoire a été octroyée sur un volume de produits supérieur au volume autorisé par le règlement (retrait d'agrumes, Grèce).

2.43. Les erreurs substantielles au niveau de la gestion centrale, c'est-à-dire l'administration des aides sur l'ensemble du territoire d'un État membre, représentent environ une erreur substantielle sur quatre. Par exemple, les autorités espagnoles ont omis de prélever sur les avances versées une déduction prévue, la déduction étant reportée sur le paiement du solde et donc sur un autre exercice budgétaire (aide à la production d'olives de table) ⁽²⁶⁾. De même, la France n'a pas encore appliqué à un affréteur les pénalités réglementaires prévues pour un retard de livraison (aide alimentaire à la Russie en novembre 1999).

2.44. Enfin, d'autres erreurs proviennent d'erreur de calcul (utilisation d'un taux de change erroné en matière de prime animale, Royaume-Uni) ou d'erreurs d'interprétation des règlements (non-application des réductions relatives aux quantités non commercialisées en matière d'aide à la banane, France) ⁽²⁷⁾.

Erreurs formelles

2.45. Les erreurs formelles sont sans incidence sur le montant des opérations examinées. Il s'agit du non-respect d'une disposition réglementaire, sans que ce non-respect porte directement à conséquence sur la valeur de l'opération. Toutefois, cette infraction à la réglementation, notamment lorsqu'elle concerne une

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.41. *À l'exception des remarques formulées par la Commission aux points précédents, ce non-respect de la réglementation fait l'objet d'un suivi très attentif et constant.*

2.42. *En ce qui concerne le cas du retrait d'agrumes en Grèce, la commission considère que la réglementation n'interdit pas cette pratique.*

2.43. *En ce qui concerne le cas espagnol, la déduction a été appliquée au niveau du solde.*

Pour le cas français, la Commission donnera la suite appropriée.

2.44. *Le taux de change erroné au Royaume-Uni sera examiné à la lumière de la réponse de l'État membre. Pour ce cas comme pour celui concernant la non application des réductions relatives aux quantités non commercialisées en matière d'aide à la banane en France, un suivi sera assuré au niveau de l'apurement des comptes.*

2.45. *Dans les cas où l'erreur formelle affecte une disposition en matière de contrôles, la Commission applique les orientations relatives aux corrections forfaitaires en matière d'apurement des comptes.*

⁽²⁶⁾ La circulaire nationale d'application a été amendée depuis et prévoit le prélèvement sur l'avance.

⁽²⁷⁾ L'aide doit s'appliquer aux fruits effectivement commercialisés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

disposition relative aux contrôles, peut avoir des conséquences importantes, puisqu'elle peut même conduire à l'impossibilité de vérifier la légalité et la régularité de certaines transactions.

2.46. La fréquence des erreurs constatées par la Cour (sans tenir compte des erreurs multiples affectant une même opération) reste élevée et la majorité d'entre elles se situe au niveau de la gestion centrale ou locale des États membres.

Contrôles effectués par la Commission

2.47. En ce qui concerne la gestion des paiements par la Commission, l'analyse des ordres de paiement mensuels a montré que pour huit mois sur douze (correspondant à un total de 33 286 millions d'euros, soit 82,4 % des paiements), ces ordres de paiement ont été visés en dehors des délais réglementaires. L'exemple extrême est celui de l'engagement de décembre 1999 (6 924 millions d'euros), enregistré le 30 mai 2000, alors que la date limite était réglementairement fixée au 20 mars. Une observation semblable avait été faite pour 1998 et 1999 ⁽²⁸⁾.

Contrôles effectués par les États membres

2.48. En 1999 et 2000, la Cour a examiné le degré de mise en œuvre du SIGC en 1998 à la Commission et dans six États membres (France, Allemagne, Irlande, Portugal, Espagne, Royaume-Uni). L'examen a porté en particulier sur le régime d'aides «surfaces» et sur les primes aux bovins. Les observations de la Cour ont fait l'objet d'un rapport spécial ⁽²⁹⁾. Bien que la date butoir finalement retenue pour la mise en œuvre complète du SIGC fût le 1^{er} janvier 1997, l'audit de la Cour a fait apparaître des déficiences persistantes dans les États membres visités. Ces dernières consistaient essentiellement dans l'insuffisance des contrôles par recoupement portant sur les surfaces et sur les animaux, dans le fait que certaines bases de données étaient incomplètes ou obsolètes, ainsi que dans la qualité insuffisante des contrôles sur place. En outre, les pratiques diffèrent toujours d'un État membre à l'autre, bien que la Commission ait adopté un certain nombre d'interprétations et de recommandations relatives à la réglementation complexe applicable en la matière. La Commission devrait poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité des informations qu'elle demande aux États membres et qu'elle reçoit d'eux, et afin d'évaluer et d'utiliser ces informations pour mieux gérer la mise en œuvre du SIGC par ces derniers.

2.47. La Commission, tout en reconnaissant que des progrès restent à faire, note une amélioration de la situation quant au dépassement de délais pour les visas des ordres de paiement. Depuis août 2000, seulement deux retards ont été enregistrés, d'un jour et de cinq jours respectivement.

2.48. Se référer à la réponse de la Commission au point 2.66.

⁽²⁸⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.33.

Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.49.

⁽²⁹⁾ Rapport spécial n° 4/2001 (JO C 214 du 31.7.2001).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.49. Les erreurs substantielles, systématiques et formelles mentionnées dans ce chapitre montrent la persistance de ces faiblesses de systèmes dans de nombreux États membres. Ainsi, l'audit de la Cour a mis en évidence un certain nombre de lacunes:

- a) en ce qui concerne les données nécessaires à l'exécution des contrôles administratifs:
 - i) absence de mise à jour des fichiers informatiques du SIGC pour les primes animales (Royaume-Uni et France), les céréales et le coton (Grèce) et du casier oléicole (huile d'olive, Italie);
 - ii) caractère incomplet du casier oléicole (huile d'olive, Grèce);
 - iii) absence de fiabilité du cadastre (aide à la transformation d'agrumes et mesures de retrait d'agrumes, Grèce);
 - iv) lacunes et incohérences dans les documents tenus soit par les organisations de producteurs (retrait d'agrumes, Grèce, et fourrages séchés, France) soit par les éleveurs (Allemagne, France, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni);
- b) en ce qui concerne l'exécution même des contrôles administratifs:
 - i) absence de vérification systématique de l'éligibilité par les organismes de gestion locaux (cultures arables, Royaume-Uni), ou les organisations de producteurs (huile d'olive, Espagne; aide à la transformation d'agrumes, Grèce);
 - ii) insuffisance de certains rapprochements (entre le stock comptable et le stock réel: amidon, France) entre la demande, les données cadastrales et les bases de données (coton et transformation d'agrumes, Grèce, et prime au tabac, Allemagne);

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.49. La Commission reconnaît certaines faiblesses de systèmes dans certains États membres. En revanche, l'opinion de la Cour sur la persistance de ces faiblesses ne peut être partagée, car ces faiblesses sont soit connues de la Commission, soit sujettes à des corrections financières forfaitaires et ponctuelles, soit objet de pressantes recommandations en vue des améliorations souhaitées.

- a) en ce qui concerne les données nécessaires à l'exécution des contrôles administratifs:
 - i) en l'absence de contrôles alternatifs fiables, les corrections forfaitaires sont appliquées;
 - ii) casier oléicole en Grèce: des corrections sont déjà intervenues au niveau de l'apurement des comptes;
 - iii) absence de fiabilité du cadastre: des corrections sont déjà intervenues;
 - iv) pour les lacunes et incohérences dans les documents, des corrections interviendront pour les cas prouvés;
- b) en ce qui concerne l'exécution même des contrôles administratifs:
 - i) l'absence de vérification systématique est sanctionnée au niveau de l'apurement des comptes;
 - ii) l'insuffisance des rapprochements entre les données est sujet à contrôle et a des conséquences au niveau de l'apurement;

OBSERVATIONS DE LA COUR

c) en ce qui concerne l'exécution des contrôles sur place:

- i) non-respect du taux de contrôles minimal pour le coton (Grèce), l'huile d'olive (Portugal), les primes animales et le retrait de fruits et légumes (France), le stockage public (distribution gratuite, France) et la transformation d'agrumes (Italie);
- ii) non-respect de la rotation annuelle des demandes à contrôler (huile d'olive, Espagne) ⁽³⁰⁾;
- iii) non-respect du caractère inopiné des contrôles (prime animale, Royaume-Uni);
- iv) non-respect de l'exhaustivité des mesurages pour l'huile d'olive (Portugal) ou la non-conformité des tests sur le beurre (France).

Conclusion

2.50. Les contrôles n'ont pas mis en évidence une amélioration de la situation notée antérieurement. Ceci concerne les erreurs substantielles (qui représentent des montants payés indûment) (voir points 2.31-2.44), et notamment les mesures sous SIGC ainsi que aussi les erreurs formelles qui demeurent fréquentes (voir points 2.45-2.49) et importantes.

2.51. Toutes ces erreurs mettent en évidence certaines insuffisances dans quelques-uns des éléments essentiels du SIGC (voir points 2.48 et 2.49). Cela doit inciter la Commission et les États membres à revoir et améliorer son fonctionnement.

2.52. Enfin, la Commission devrait examiner la question des prélèvements indus effectués au niveau national sur les aides versées aux producteurs (voir points 2.36 à 2.41) et s'attacher à y apporter une solution définitive, notamment à la lumière du règlement (CE) n° 1259/1999 du Conseil ⁽³¹⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

c) *en ce qui concerne l'exécution des contrôles sur place, ceci constitue la raison fondamentale des corrections au niveau de l'apurement des comptes.*

2.50. *La Commission ne partage pas la position de la Cour sur plusieurs cas d'erreurs substantielles retenus, comme elle l'a indiqué au point 2.31. Aussi, elle estime pour sa part que les erreurs ne sont pas en progression sensible.*

2.51. *La Commission prend note de l'invitation de la Cour à revoir et améliorer le fonctionnement du SIGC et poursuivra ses efforts en ce sens.*

2.52. *Le règlement (CE) n° 1259/1999 couvre une très grande partie de la question relative aux prélèvements indus sur les aides versées aux producteurs puisqu'il prévoit que les paiements sont effectués intégralement aux bénéficiaires. Les autres secteurs sont couverts par les règlements respectifs des OCM. Pour le secteur du coton et celui des fruits et légumes (retraits), la Commission considère que la réglementation n'interdit pas ces déductions pour l'exercice 2000.*

⁽³⁰⁾ Les deux tiers au moins des vérifications doivent porter sur des demandes non contrôlées au cours des deux années précédentes.

⁽³¹⁾ L'article 2 prévoit que les paiements sont effectués intégralement aux bénéficiaires (JO L 160 du 26.6.1999, p. 113).

APUREMENT DES COMPTES

Introduction

2.53. La Commission doit adopter chaque année une décision d'apurement financier avant le 30 avril. La décision financière «porte sur l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes transmis» pour l'exercice FEOGA précédent. La Commission peut également décider d'exclure du financement communautaire des dépenses parce qu'elles ne sont pas conformes aux règles communautaires. Ces décisions de conformité ne sont soumises à aucun délai et couvrent plusieurs exercices, mais les corrections ne peuvent être appliquées de façon rétroactive que pour les deux années précédant la notification écrite à l'État membre concerné.

2.54. Au cours de l'année 2000, la Commission a adopté deux décisions de conformité (la quatrième et la cinquième) écartant certaines dépenses du financement communautaire pour la période 1996-1998 ⁽³²⁾. La décision financière relative à l'exercice 2000 a été adoptée en mai 2001 ⁽³³⁾. Ces décisions ont fait l'objet d'un audit de la Cour.

*Décisions de conformité***Corrections**

2.55. La Commission ne recourt aux corrections fondées sur un taux forfaitaire que lorsque l'incidence financière réelle des déficiences des systèmes (corrections équivalant au montant de l'indu) ne peut pas être déterminée. Le taux appliqué dépend de la gravité des insuffisances constatées au niveau des contrôles (voir **tableau 2.3**), mais comprend également une part de jugement. Dans la pratique, la part des corrections équivalant au montant de l'indu est relativement faible, moins de 5 % des corrections totales pour la quatrième décision de conformité par exemple. Les corrections équivalant au montant de l'indu portent généralement sur les «erreurs» de nature comptable — paiements

2.55. Comme le rappelle la Cour, l'établissement de taux forfaitaires applicables aux corrections financières comporte souvent un élément de jugement subjectif. Le tableau établi par la Cour (se reporter au tableau 2.3) ne suffit donc pas à lui seul à juger du niveau des corrections financières proposées. Les orientations pour le calcul des corrections financières sont fixées dans le document de travail VI/5330/97 qui doit être pris en compte dans son entièreté. Comme cela est expliqué au chapitre intitulé «Évaluation supplémentaire des pertes financières réelles» (page 13 des orientations), la correction résultant de l'application des critères énumérés par la Cour dans le tableau 2.3 devrait, entre autres, être examinée à la lumière d'autres informations. Il est aussi expressément dit que l'État

⁽³²⁾ Décision 2000/216/CE de la Commission du 1^{er} mars 2000 (JO L 67 du 15.3.2000, p. 37) et décision 2000/449/CE de la Commission du 5 juillet 2000 (JO L 180 du 19.7.2000, p. 49).

⁽³³⁾ Décision 2001/474/CE de la Commission du 8 mai 2001 (JO L 167 du 22.6.2001, p. 27).

OBSERVATIONS DE LA COUR

intervenant après les délais prévus par la réglementation, versement d'avances non suivies de régularisations, demandes d'aide trop importantes, dépassement des plafonds fixés, etc. Les corrections forfaitaires concernent les insuffisances plus générales des systèmes qui ne sont pas quantifiables avec précision; elles sont donc plus discutables et sont souvent contestées dans le cadre de la procédure de conciliation. La Cour n'approuve pas le taux des corrections forfaitaires appliquées dans plusieurs cas. Les motifs en sont exposés dans les points suivants.

2.56. Le **tableau 2.4** montre la répartition des dépenses écartées du financement communautaire par exercice budgétaire. Un montant total de 579,7 millions d'euros (229,2 + 350,5 millions d'euros, correspondant aux quatrième et cinquième décisions de conformité respectivement), portant principalement sur les exercices budgétaires 1996 à 1998, a été écarté en 2000. Les corrections portent essentiellement sur les cultures arables, les primes aux animaux et les restitutions à l'exportation (en raison de la qualité de certains contrôles physiques relatifs aux produits en bénéficiant).

2.57. Il est encore trop tôt pour comparer les exercices 1996-1998 à la période antérieure à la réforme de la procédure d'apurement des comptes; en effet, la Commission a adopté, en 2001, d'autres décisions affectant ces exercices.

Déficiences dans la procédure

Retards dans la communication des constatations

2.58. La Cour a, dans le passé, relevé des retards dans l'établissement des rapports de mission par la Commission et dans l'envoi des lettres de notification des

RÉPONSES DE LA COMMISSION

membre a toujours la possibilité de démontrer, au moyen de vérifications supplémentaires ou de suppléments d'informations, que la carence n'était pas aussi sérieuse qu'elle le paraissait. Ces éléments doivent être pris en compte par la Cour lors de l'évaluation des corrections financières effectuées par la Commission.

Tableau 2.3 — Corrections: application de taux forfaitaires ⁽¹⁾

Critère d'application d'une correction financière	Carence significative dans l'application de la réglementation CE exposant le FEOGA à un risque réel de perte financière.
Application d'un taux forfaitaire de 2 %	Les contrôles clés sont satisfaisants mais les contrôles secondaires sont partiellement ou totalement inefficaces.
Application d'un taux forfaitaire de 5 %	Tous les contrôles clés n'ont pas été effectués en respectant le nombre, la fréquence et la rigueur préconisés par la réglementation. Le risque de perte est donc significatif pour le Fonds.
Application d'un taux forfaitaire de 10 %	Un ou plusieurs contrôles clés sont inopérants et ne permettent donc pas de déterminer l'éligibilité ou la régularité d'une demande. De ce fait, le risque de perte pour le Fonds est élevé.
Application d'un taux forfaitaire de 25 %	Absence de système de contrôle relatif à une mesure dans un État membre ou l'une de ses régions; il existe par ailleurs des indices d'irrégularités et de fraudes fréquentes. Le risque de perte pour le Fonds est donc élevé.
Application de taux forfaitaires plus élevés	Lorsque les carences sont telles que la plupart des paiements sont irréguliers.

⁽¹⁾ Document VI/5330/97 de la Commission.

Tableau 2.4 — Corrections dans le cadre de l'apurement des comptes (1996-2000)

(Mio EUR)

Montants	1996	1997	1998	1999	2000	
Décisions financières						
Dépenses déclarées (y compris B1-3 7 0)	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	
Dépenses initialement disjointes ⁽¹⁾	25 986,7	107,8	2 453,5	—	7 489,7	
Dépenses apurées	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	32 920,9	
Première décision financière — Montant des corrections	1,1	— 1,0	0,9	1,6	3,2	
Deuxième décision financière — Montant des corrections	9,9	— 0,1	2,6	—		
Décisions financières — Montant total des corrections	11,0	— 1,1	3,5	1,6	3,2	
Décisions de conformité						Total
<i>Adoptées en 1999</i>						
1 ^{re} décision de conformité 1999/186/CE	82,5	7,1	0,0	0,0	0,0	89,6
2 ^e décision de conformité 1999/351/CE	12,7	17,4	2,6	0,0	0,0	32,7
3 ^e décision de conformité 1999/603/CE	68,8	33,1	0,0	0,0	0,0	101,9
<i>Adoptées en 2000</i>						
4 ^e décision de conformité 2000/216/CE ⁽²⁾	81,2	83,9	64,1	0,0	0,0	229,2
5 ^e décision de conformité 2000/449/CE ⁽³⁾	143,1	105,6	80,4	0,7	20,7	350,5
Décisions de conformité — Montant total des corrections	388,3	247,1	147,1	0,7	20,7	
Montant total des corrections ⁽⁴⁾	399,3	246,0	150,6	2,3	23,9	
Corrections pour paiements tardifs	25,2	27,2	15,6	0,0	0,0	
Superprélèvements sur le lait	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Montant total des corrections, sans les corrections pour paiements tardifs ni les superprélèvements sur le lait	374,1	218,8	135,0	2,3	23,9	
Pourcentage de corrections dans les dépenses apurées	1,0 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,1 %	

⁽¹⁾ De 1996 à 1998, il s'agit des dépenses des organismes payeurs dont les comptes n'ont pas pu être apurés en première instance, sur la base de la conclusion du rapport de certification ou en raison de l'insuffisance des travaux effectués par l'organisme de certification.

Ces dépenses ont été apurées par la suite, à l'occasion d'une deuxième décision financière, après des travaux plus approfondis sur les comptes des organismes payeurs.

Pour 2000, il s'agit des dépenses des organismes payeurs qui n'ont pas fourni de tableau des X en temps voulu.

⁽²⁾ Les corrections relatives aux restitutions à l'exportation ont été réparties entre les exercices FEOGA 1996 à 1998 en les divisant par 3, faute d'informations précises à cet égard dans le rapport de synthèse de la Commission.

⁽³⁾ La correction de 20,7 Mio EUR pour 2000 est due à un cas de fraude affectant les restitutions à l'exportation en France et concernant les exercices FEOGA 1988 à 1990.

⁽⁴⁾ Depuis 1996, ce total est toujours provisoire, certaines décisions de conformité devant encore être adoptées.

NB: — Les montants en italique ne sont pas encore définitifs.

— Les taux de change sont ceux utilisés par la Commission dans ses rapports de synthèse.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

constatations ⁽³⁴⁾. Une situation similaire a été constatée pour les décisions de conformité de cette année, en ce qui concerne, par exemple, la viande en Allemagne et en France. Compte tenu de la «règle des 24 mois» ⁽³⁵⁾, il importe que les constatations soient communiquées aux États membres en temps utile.

Non-transmission des données par les États membres

2.59. Une fois de plus ⁽³⁶⁾, l'Espagne n'a pas présenté d'informations financières et statistiques à la Commission (contrôles SIGC). Les résultats des contrôles sur place dans le cadre du SIGC constituent, en corrélation avec la confirmation indépendante de l'organisme de certification que les contrôles sur place ont été réalisés de manière satisfaisante, un élément essentiel pour pouvoir obtenir l'assurance que le SIGC a été correctement mis en œuvre. La non-transmission de ces informations constitue néanmoins un problème majeur qui ébranle la confiance dans le bon fonctionnement du système. La Commission devrait envisager pour cette raison de rendre obligatoire la présentation des informations statistiques requises à l'organisme de certification et leur vérification systématique par ce dernier ⁽³⁷⁾.

2.59. La Commission insiste sur le fait qu'elle regrette également que l'Espagne ait souvent manqué à ses obligations en ce qui concerne la transmission dans les délais impartis de données fiables, ce qui a influé de manière décisive sur la décision d'inclure obligatoirement, à compter de 2000, les données relatives aux demandes, aux inspections et aux sanctions dans le SIGC. Il convient également de rappeler que de tels manquements sont évalués dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

En ce qui concerne la suggestion selon laquelle les organismes de certification devraient vérifier l'information statistique, cela avait déjà été fait précédemment dans plusieurs États membres où les organismes de certification avaient transmis des informations intéressantes sur les objectifs des inspections par exemple, informations prises dûment en compte lors de la procédure d'apurement des comptes.

La Commission examinera les mesures appropriées à adopter.

Corrections individuelles

Restitutions à l'exportation

2.60. En 1996 et 1997, la Commission a mené une enquête sur la qualité des contrôles physiques relatifs aux exportations bénéficiant d'une restitution. Ces contrôles physiques, qui devraient être effectués de manière inopinée ⁽³⁸⁾, constituent des contrôles-clés, et

⁽³⁴⁾ Voir les points 2.45 du rapport annuel relatif à l'exercice 1999 (JO C 342 du 1.12.2000) et 2.77 du rapport annuel relatif à l'exercice 1998 (JO C 349 du 3.12.1999).

⁽³⁵⁾ La Commission ne peut pas exclure du financement des dépenses effectuées antérieurement aux vingt-quatre mois ayant précédé la communication écrite par la Commission à l'État membre concerné des résultats de ses vérifications. Article 5, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil (JO L 94 du 28.4.1970, p. 13), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1287/95 (JO L 125 du 9.6.1995, p. 1).

⁽³⁶⁾ Voir les commentaires figurant au point 2.47 du rapport annuel relatif à l'exercice 1999 (JO C 342 du 1.12.2000).

⁽³⁷⁾ Voir rapport spécial n° 22/2000, point 49 (JO C 69 du 2.3.2001).

⁽³⁸⁾ Article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 386/90 du Conseil (JO L 42 du 16.2.1990, p. 6).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

lorsqu'un tel contrôle est effectué, mais «sans respecter le nombre, la fréquence ou la rigueur préconisés par les règlements» (voir **tableau 2.3**), il convient d'appliquer une correction de 5 %.

2.61. La Commission a constaté que le Danemark ⁽³⁹⁾ appliquait des procédures permettant, dans la pratique, à l'exportateur de savoir avant de déposer la déclaration d'exportation qu'un contrôle physique était prévu (ou non); de telles procédures gênaient la réalisation de contrôles clés. La Cour estime que l'application des critères de la Commission aurait pu impliquer une correction forfaitaire de 10 % (le contrôle clé était tout à fait inefficace, voir **tableau 2.3**), soit 29 millions d'euros supplémentaires. De plus, dans le cas d'un exportateur ayant demandé une restitution supérieure à la restitution applicable, les sanctions n'ont pas pu être appliquées ⁽⁴⁰⁾.

Dépassement des superficies de base

2.62. Suite à la réforme de 1992, les différents États membres ont dû élaborer des plans de régionalisation comprenant le rendement par région (à établir sur la base de facteurs tels que la fertilité du sol et l'irrigation) et déterminer des «superficies de base» (terres utilisées pour les cultures de céréales, de graines oléagineuses et de protéagineux au cours de la période 1989-1991). Si ces superficies de base sont dépassées, l'aide versée aux exploitants doit être réduite en conséquence.

2.63. Les unités «Marchés» de la Commission effectuent des contrôles annuels pour vérifier si les superficies de base ont été dépassées. En Espagne, en France et au Royaume-Uni, la Commission a constaté que les dépassements n'avaient pas donné lieu à une réduction des montants versés aux exploitants et a appliqué des corrections pour un montant correspondant à l'indu, soit 7,7 millions d'euros pour la récolte de 1996. Mais les États membres en question n'ont donc été sanctionnés que plusieurs années après les faits (1996-2000). En l'occurrence, aussitôt qu'un dépassement a été

2.61. Dans son audit sur le Danemark, la Commission a découvert que les contrôles physiques avaient été effectués. Même si des lacunes ont été détectées, la Commission ne pense pas que ces contrôles puissent être taxés de défectueux comme le déclare la Cour. Les carences détectées limitent l'efficacité des contrôles, mais cela n'est pas comparable à une situation où aucun contrôle clé n'aurait été réalisé. Pour justifier une correction forfaitaire de 10 %, il faut — selon les orientations relatives aux corrections financières (document VI 5330/97) — qu'un ou plusieurs contrôles clés n'aient pas été effectués, ce qui n'est pas le cas du Danemark. La Commission est par conséquent d'avis que l'application d'un taux de correction forfaitaire de 5 % était justifié et conforme aux orientations précitées qui précise que «lorsque tous les contrôles clés sont effectués, mais sans respecter le nombre, la fréquence ou la rigueur préconisés par les règlements il convient alors d'appliquer une correction à hauteur de 5 % [...]» (se reporter également au commentaire général au point 2.55).

2.63. La responsabilité de déterminer le dépassement ou non des superficies de base incombe aux États membres. Les services de la Commission effectuent des contrôles pour vérifier si les superficies communiquées par les États membres sont plausibles. Lorsque celles-ci ne sont pas considérées comme plausibles, une enquête plus approfondie est menée dans le cadre de la procédure normale d'apurement des comptes, avec pour conséquence financière l'exclusion de la dépense en cause du financement communautaire s'il y a lieu. La procédure d'apurement des comptes ne prévoit pas un traitement différencié pour les infractions au règlement (CEE) n° 1765/92 et les infractions au règlement (CEE) n° 3887/92, puisque le taux de correction est toujours fondé sur une évaluation de la perte réelle pour le budget communautaire. La Commission analysera la possibilité juridique d'introduire dans ces circonstances certaines formes de pénalités.

⁽³⁹⁾ Au Danemark, des contrôles physiques douaniers sont effectués sur la base d'une notification préalable envoyée aux autorités douanières avant le chargement. Si celles-ci constatent que les informations figurant sur la notification préalable sont erronées, l'opérateur peut compléter son document et présenter une déclaration d'exportation correcte ultérieurement. La déclaration d'exportation est le document légal sur lequel est fondée la demande de restitutions à l'exportation.

⁽⁴⁰⁾ Article 11 du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission (JO L 351 du 14.12.1987) (en vigueur jusqu'au 30 juin 1999), tel que modifié par le règlement (CE) n° 495/97 (JO L 77 du 19.3.1997, p. 12).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

constaté ⁽⁴¹⁾ (et si l'aide n'a pas été réduite), la Commission devrait prévoir l'introduction d'une forme de sanction ⁽⁴²⁾.

2.64. La Commission a également utilisé un taux erroné pour le calcul de la correction applicable à l'Espagne; de ce fait, celle-ci a été minorée de 2,4 millions d'euros, soit environ 1 % du montant total de la correction, qui s'élevait à 206 millions d'euros.

Système intégré de gestion et de contrôle — Aides «surfaces»

2.65. Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ⁽⁴³⁾ devait être pleinement opérationnel le 1^{er} janvier 1997. Le Conseil dispose que, dans la mesure où un ou plusieurs éléments du système intégré sont opérationnels avant les dates indiquées, les États membres en font usage pour leurs activités de gestion et de contrôle ⁽⁴⁴⁾.

2.66. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽⁴⁵⁾, la Cour en arrive, contrairement à la Commission, à la conclusion que les contrôles par recouplement ainsi que les contrôles sur place, prévus par le règlement, sont à considérer comme des contrôles clés, et sont complémentaires. Dès lors, si un État membre n'effectue pas ces contrôles, la Cour estime qu'une correction forfaitaire de 5 % devrait être appliquée. La Cour ne comprend pas l'attitude de la Commission qui semble considérer les contrôles par recouplement prévus pour éviter les doubles paiements comme des contrôles secondaires.

2.66. La Commission a déjà fait savoir qu'elle ne partageait pas le point de vue de la Cour dans sa réponse au rapport annuel concernant l'exercice financier 1999.

Par «contrôles clés», on entend les contrôles administratifs et physiques requis pour vérifier la réalité de l'objet de la demande. Les contrôles clés dans le secteur des cultures arables sont effectués sur le terrain et par recouplement, avec des informations indépendantes, telles que les registres cadastraux.

Par «contrôles secondaires», on entend les opérations administratives nécessaires pour traiter correctement les demandes. Un contrôle visant à identifier deux demandes similaires pour un même objet serait donc à considérer comme un contrôle secondaire et non primaire dans le secteur des cultures arables, puisqu'il n'a pas pour but de vérifier la réalité de l'objet de la demande.

⁽⁴¹⁾ À partir de la campagne de commercialisation 2000/2001, ces informations seront communiquées à la Commission au plus tard pour le 31 octobre de la campagne de commercialisation en cours [article 26, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2316/1999 de la Commission du 22 octobre 1999] (JO L 280 du 30.10.1999, p. 43).

⁽⁴²⁾ La Cour a aussi constaté qu'il n'existait pas de cadre semblable à celui applicable aux superficies de base pour les bovins. Voir points 54 b) et 67 du rapport spécial n° 4/2001 (JO C 214 du 31.7.2001).

⁽⁴³⁾ Introduit par le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil (JO L 355 du 5.12.1992, p. 1) et mis en œuvre par le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission (JO L 391 du 31.12.1992, p. 36).

⁽⁴⁴⁾ Article 13, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil (JO L 335 du 5.12.1992, p. 1).

⁽⁴⁵⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 2.50-2.51 (JO C 342 du 1.12.2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Système intégré de gestion et de contrôle — Primes aux animaux

2.67. À compter du 1^{er} janvier 1997, date à laquelle le SIGC devait être pleinement opérationnel, les États membres étaient censés avoir terminé l'identification et l'enregistrement de tous les animaux conformément aux dispositions de la directive 92/102/CEE du Conseil ⁽⁴⁶⁾. L'existence d'un système d'identification et d'enregistrement complet est la pierre angulaire du contrôle des primes aux animaux. Il permet aux États membres d'effectuer des contrôles administratifs (contrôles par recoupement) ainsi que des contrôles sur place efficaces ⁽⁴⁷⁾.

2.68. Les corrections relatives aux primes aux animaux résultaient principalement de l'absence totale ou partielle de systèmes d'identification et d'enregistrement efficaces.

2.69. Au Portugal, aucun registre de cheptel (élément de contrôle clé) n'avait été établi pour les ovins et les caprins, ce qui a entraîné un risque inhérent accru pour le FEOGA; par ailleurs, la qualité des contrôles sur place n'a pas été jugée satisfaisante. Alors que la Commission avait appliqué une correction de 5 % pour 1995, la correction concernant les dépenses relatives aux exercices 1996 et 1997 n'a été que de 2 %.

2.70. La Commission (direction générale de l'agriculture — DG AGRI) avait constaté que la qualité des contrôles sur place ne s'était que peu à peu améliorée entre 1994 et 1999. La Cour estime que, sur la base des critères de la Commission (voir **tableau 2.3**), les progrès réalisés ne suffisaient pas à justifier la réduction de 5 % à 2 % de la correction à partir de 1996. Une correction forfaitaire de 5 % (3,6 millions d'euros supplémentaires) aurait également dû être appliquée en ce qui concerne les exercices 1996 et 1997.

2.69 et 2.70. Portugal: prime à la brebis

La Commission ne partage pas le point de vue de la Cour pour les raisons suivantes:

- le niveau global des inspections dans les exploitations est passé de 10,6 % en 1995 à 13,7 % en 1996 — soit une augmentation de 29 % — tandis que la proportion d'animaux inspectés sur place était de 30 % en 1996. Ceci était le résultat d'une procédure d'analyse de risques nettement améliorée, introduite après les critiques formulées par la Commission,
- en 1995, le Portugal avait, pour la première fois, chargé une société privée de la réalisation du programme d'inspection dans les exploitations, ce qui avait conduit à des contrôles particulièrement déficients. Les résultats des années suivantes ont cependant montré que la qualité des contrôles s'était améliorée,
- les missions d'audit concernant l'apurement des comptes réalisées en 1994 et 1995 ont suscité une série de critiques qui, après la réorganisation complète des services de l'INGA, ont porté leurs fruits en 1996. Il en a résulté, par exemple, une amélioration très nette de l'analyse de risque appliquée à la sélection des producteurs à inspecter en 1996, à l'origine du pourcentage élevé d'animaux contrôlés indiqué ci-dessus.

Par conséquent, la Commission estime qu'il était justifié d'appliquer un taux de correction forfaitaire inférieur aux demandes concernant les exercices postérieurs à 1995.

⁽⁴⁶⁾ JO L 355 du 5.12.1992, p. 32.

⁽⁴⁷⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 4.45-4.55 (JO C 348 du 18.11.1997).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.71. En ce qui concerne les primes à la vache allaitante, il n'y avait aucune raison de considérer que le risque pour le FEOGA était moindre pour la campagne de commercialisation 1996 que pour la campagne 1997. Le système d'identification et d'enregistrement n'était opérationnel pour aucune des deux campagnes, et le taux d'erreur constaté par les autorités portugaises était de 18,3 % pour 1996 et de 19,7 % pour 1997. Ces deux taux indiquent que les contrôles clés (quels qu'ils soient) n'ont pas rempli leur fonction et qu'une correction de 5 % était justifiée. L'application des critères de la Commission (voir **tableau 2.3**) aurait justifié, pour 1996, une correction forfaitaire de 5 % (niveau correspondant à celui de 1997), soit 1,7 million d'euros supplémentaires, en lieu et place de la correction de 2 % appliquée.

Mesures d'accompagnement

2.72. Les contrôles par recoupement visant à éviter les doubles demandes font également partie des contrôles clés pour les mesures d'accompagnement. En Espagne et en Italie, la Commission avait constaté que les demandes d'aide au titre des mesures d'accompagnement n'avaient pas fait l'objet d'un recoupement avec la base de données SIGC. La Cour estime que, en se fondant sur les critères de la Commission (voir **tableau 2.3**), une correction de 5 %, plutôt que de 2 %, aurait été justifiée aussi bien pour l'Espagne (5,7 millions d'euros supplémentaires) que pour l'Italie (12 millions d'euros supplémentaires).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.71. Portugal: prime à la vache allaitante

La Commission considère que la situation au regard du respect des règles en vigueur était nettement moins satisfaisante en 1997 qu'en 1996.

Il importe tout d'abord de rappeler qu'un taux de correction forfaitaire de 5 % a été appliqué à certaines catégories à haut risque (animaux de combat, prime à la vache allaitante, dépenses concernant des demandes au titre de 1996). En outre, il convient de noter qu'un taux de correction forfaitaire de 5 % a été appliqué aux deux années en ce qui concerne la prime spéciale à la viande bovine et que les services de la Commission ont procédé à une évaluation approfondie de la position globale concernant le secteur des primes bovines.

Les orientations pour le calcul des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes prévoient que, «lorsque les règlements imposent explicitement une vérification particulière, l'État membre n'a d'autre possibilité que d'effectuer cette vérification». Dans la mesure où le système intégré de gestion et de contrôle ne devait être mis en place que pour le 1^{er} janvier 1997, c'est à partir de cette date que la gestion du Portugal a été jugée plus déficiente.

Dans ces circonstances, la Commission est d'avis que le taux de correction forfaitaire plus bas appliqué aux demandes se rapportant à l'exercice 1996 était justifié.

2.72. Les règlements (CEE) n° 2078/92 et (CE) n° 746/96 ne prévoyaient pas une intégration poussée des mesures d'accompagnement dans le SIGC, particulièrement pour les déclarations des surfaces. Du fait de l'adéquation souvent problématique de la base de donnée surface du SIGC avec les mesures agroenvironnementales, les résultats des contrôles croisés ne pouvaient apporter parfois de réponse définitive quant aux superficies déclarées. De ce fait, ces contrôles croisés ont été considérés comme des contrôles obligatoires [comme prévus par l'article 19, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 746/96] mais secondaires du point de vue du risque car devant être complétés par d'autres types de contrôles. Le contexte a changé à partir de 2000 car le règlement (CE) n° 1750/1999 prévoit une intégration plus poussée des mesures de développement rural dans le SIGC et le SIGC lui-même a évolué. Pour tenir compte de ces changements, le document AGRI/17933/2000 précise dans son annexe 8 que les «contrôles croisés dans tous les cas appropriés avec les données du SIGC sur les parcelles faisant l'objet d'une mesure de soutien afin d'éviter tout paiement injustifié» sont des contrôles clés. Cette disposition est applicable à partir du 1^{er} janvier 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

A signaler de plus, que l'obligation du contrôle croisé a été introduite dès le 1^{er} janvier 1997. La correction proposée est relative aux années 1997 et 1998, à savoir une période qui est à considérer comme transitoire où la Commission a voulu démontrer une certaine compréhension exprimée dans un taux de correction de 2 %. Cette position était justifiée par le fait que la mise en place du contrôle croisé représentait des efforts considérables à mettre en place d'autant plus que, par exemple en Italie, la gestion des deux mesures n'a pas été confiée au même organisme payeur.

Fruits et légumes

Insuffisance des documents permettant de justifier la position de la Commission

2.73. Suite à une mission de la DG AUDIT en France en septembre 1997, il est apparu qu'une entreprise bénéficiait d'une aide à la transformation pour les pêches et les poires au sirop qu'elle incorporait dans des salades de fruits et dans des compotes. Or ce sont les pêches et les poires au sirop en tant que produit final qui sont éligibles à l'aide ⁽⁴⁸⁾. Les documents figurant dans le dossier constitué par la Commission indiquent que celle-ci présumait une fraude, mais qu'elle n'en a pas référé à l'OLAF. La décision de ne pas traiter cette irrégularité comme un cas de fraude n'est pas documentée. Les corrections pratiquées se sont élevées à 2,3 millions d'euros pour 1996, 2, 6 millions d'euros pour 1997 et 1,8 million d'euros pour 1998.

2.73. La Commission accepte la critique de la Cour indiquant que ce cas aurait dû être mieux documenté.

Lin

Manque de précision de la réglementation

2.74. Au Royaume-Uni, deux missions d'audit réalisées par la Commission ont permis de mettre en évidence qu'une aide à la production de lin textile avait été octroyée pour une variété de lin, qui est normalement inéligible ⁽⁴⁹⁾. Les autorités britanniques ont considéré la culture de cette variété comme expérimentale, ce qu'autorise le règlement applicable en la matière ⁽⁵⁰⁾. À partir de 1994/1995, de vastes superficies ont étéensemencées: 1 903 ha en 1994/1995, 5 407 ha en 1995/1996 et 7 990 ha en 1996/1997, mais aucun

⁽⁴⁸⁾ Règlement (CEE) n° 1558/91 (JO L 144 du 8.6.1991, p. 31).

⁽⁴⁹⁾ La variété Klasse ne figure pas à l'annexe A du règlement (CEE) n° 1164/89 (JO L 121 du 29.4.1989, p. 4).

⁽⁵⁰⁾ Article 2 du règlement (CEE) n° 1164/89.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

élément probant concernant les tests qui auraient dû être réalisés quant à la production de fibres n'a jamais été présenté à la Commission.

2.75. La Commission a estimé que les surfacesensemencées à titre expérimental étaient trop importantes et qu'elles n'auraient pas dû être supérieures à 100 hectares. Ainsi elle a appliqué des corrections de 1,45 million d'euros pour l'exercice 1995, de 5,9 millions d'euros pour 1996 et de 8,1 millions d'euros pour 1997. L'affaire a été portée devant la Cour de justice, qui a rendu un arrêt annulant les corrections en novembre 2000. Les motifs invoqués étaient que la Commission ne disposait d'aucune base juridique pour limiter la taille d'une surface expérimentale, celle-ci n'étant précisée ni dans la réglementation ni dans une directive, qu'aucun élément ne permettait de démontrer que l'ensemencement n'était pas raisonnable au regard de l'examen envisagé⁽⁵¹⁾ et que l'absence de tests n'était pas un élément pertinent car la condition d'octroi de l'aide était l'ensemencement des superficies, non la transformation de la récolte⁽⁵²⁾.

2.76. L'aide aux surfacesensemencées de variétés en examen n'a été supprimée qu'à partir de la campagne 1998/1999. Si la réglementation avait été plus précise, la plus grande partie de l'aide n'aurait pas dû être versée ou la Commission aurait pu procéder à des corrections. Le FEOGA aurait pu économiser environ 15,5 millions d'euros pour les exercices 1995 à 1997 (voir aussi points 2.77 et 2.84).

2.76. Les autorités du Royaume-Uni n'ont pas informé la Commission en temps utile de l'étendue des superficies expérimentalesensemencées avec la variété mentionnée. Ce n'est qu'à la suite de la visite de contrôle du service «apurement des comptes» de la Commission que la taille de la superficieensemencée est apparue avec précision. Des corrections financières ont donc été appliquées à la totalité de la superficie excédentaire. De plus, la Commission a proposé une modification de la législation, entérinée par le Conseil, avec effet à compter de la campagne de commercialisation 1998/1999.

Observations de la Cour non suivies d'effet**Aide à la culture du lin**

2.77. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1992⁽⁵³⁾, la Cour avait recommandé à la Commission d'éviter toute stimulation additionnelle de la production de lin textile car, déjà à cette époque, il y avait une production excédentaire qui ne trouvait pas preneur. En 1993, la réglementation relative à la culture de lin et de chanvre textiles a été modifiée. L'aide à la production accordée dans le secteur des semences est venue s'ajouter à l'aide à l'hectare, ce qui a eu pour effet de doubler le montant de l'aide versée par hectare et d'être beaucoup plus attrayante que l'aide aux autres cultures arables.

2.77-2.84. La Commission n'a pris conscience du problème qu'après que ses services eurent constaté l'augmentation de la superficie consacrée à la culture du lin en Espagne à partir de 1994. Suite à ce constat, le service «Apurement des comptes» de la DG AGRI a effectué une mission en juillet 1995 qui a permis de déceler des anomalies dans le secteur du lin en Espagne qui pouvaient se résumer par le terme «chasse à la prime». Ces pratiques ont été confirmées par d'autres rapports en juin. En juillet 1998, l'UCLAF a participé à une mission en Espagne portant essentiellement sur le chanvre, même si certaines vérifications ont également été effectuées pour le lin, qui ont révélé des anomalies dans ledit secteur. En réponse à ces problèmes sectoriels, la Commission a arrêté des mesures législatives pouvant se résumer comme suit:

⁽⁵¹⁾ Affaire C-148/99, arrêt du 9 novembre 2000.

⁽⁵²⁾ Articles 3 à 8 du règlement (CEE) n° 1164/89.

⁽⁵³⁾ JO C 309 du 16.11.1993.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.78. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1995 ⁽⁵⁴⁾, la Cour constate l'explosion des surfaces cultivées en lin textile et des dépenses entre 1994 et 1995, et note l'émergence de nouveaux pays gros producteurs, l'Espagne et le Royaume-Uni. Remarquant que les quantités produites dépassent largement les besoins du marché, elle recommande à la Commission de s'occuper activement de ce marché pour remédier à la situation excédentaire que l'on peut y constater. De la campagne 1992/1993 à la campagne 1999/2000, les surfaces semencées en lin textile en Espagne sont passées de 0 à 126 000 hectares. En Espagne, le contrôle de l'organisation commune de marché dans le secteur du lin relève des gouvernements régionaux.

2.79. Dès la mission en Espagne de l'unité «Apurement des comptes» de la Commission en juillet 1995, les risques de production aux seules fins d'obtenir une aide étaient clairement mis en évidence ⁽⁵⁵⁾. Les missions d'audit réalisées en juin 1997 ⁽⁵⁶⁾ par la division de marché de la Commission concernée par le lin, puis en juillet 1998 ⁽⁵⁷⁾, conjointement avec l'OLAF, ont confirmé cette impression ⁽⁵⁸⁾. Une correction forfaitaire pour faiblesse dans la gestion de la mesure a été appliquée à l'Espagne pour les exercices 1994 et 1995 ⁽⁵⁹⁾. Cette correction n'a pas été reconduite pour les exercices suivants car la Commission a estimé, à la suite de la mission conjointe avec l'OLAF en 1998, que les autorités espagnoles avaient amélioré la situation en matière de respect des obligations réglementaires.

2.80. La réglementation n'imposait ni la transformation de la paille, ni un rendement minimal de paille par hectare, ni un rendement minimal de fibre par tonne de paille transformée, ni une qualité de paille minimale.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- En février 1996, la Commission a soumis une proposition de réforme du régime d'aide consistant pour l'essentiel à fixer une superficie maximale garantie ainsi que différents taux d'aide pour le lin arraché ou le lin fauché. Le Conseil n'a pas adopté cette proposition.
- Dans ces circonstances, la Commission a soumis une nouvelle proposition en décembre 1996 visant à rendre la transformation de la paille obligatoire. Cette proposition a été adoptée par le Conseil et est entrée en vigueur en 1997/1998.
- Comme la superficie déclarée continuait à augmenter, la Commission a ajouté une condition de rendement minimal à partir de 1998/1999.
- En novembre 1998, la législation a été modifiée, de sorte que le lin et le chanvre soient obligatoirement déclarés dans le système SIGC et les contrôles et sanctions renforcés.
- En novembre 1999, la Commission a soumis une nouvelle proposition de réforme du secteur, qui a été adoptée par le Conseil en juillet 2000 et dont l'entrée en vigueur était prévue en juillet 2001.

⁽⁵⁴⁾ JO C 340 du 12.11.1996.

⁽⁵⁵⁾ Rapport d'enquête (17-21 juillet 1995) du 31.1.1996.

⁽⁵⁶⁾ Rapport sur la production et l'industrie de transformation du lin textile en Espagne (11 et 12 juin 1997) 97/2358a.

⁽⁵⁷⁾ Rapport d'enquête (27-31 juillet 1998) du 26 novembre 1998.

⁽⁵⁸⁾ De 1994 à 1996, il a même été établi qu'aucune paille produite n'a pu être transformée, l'Espagne ne disposant pas des capacités de transformation requises. Par la suite, la paille semble avoir été transformée en fibre, mais celle-ci n'ayant aucun débouché, elle n'a pas été commercialisée. Par ailleurs, les rendements constatés étaient largement inférieurs à ceux des pays traditionnellement producteurs et la qualité des fibres obtenues très médiocre.

⁽⁵⁹⁾ 10 % des dépenses déclarées par l'Espagne au poste budgétaire 1400 pour les exercices 1994 (2,3 millions de pesetas) et 1995 (40,4 millions de pesetas).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dès 1996, la Commission a décidé de proposer des modifications à la réglementation existante. Elle a tenté de faire mettre en place un système de superficie maximale garantie, ce qui aurait permis de limiter les surfaces, mais cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil. À partir de la campagne 1997/1998, l'octroi de l'aide a été soumis à un engagement de transformation de la part de l'acheteur ou du producteur, et les transformateurs ont dû faire l'objet d'un agrément. Fin 1998, il était évident pour la DG AGRI que l'organisation commune de marché (OCM) du lin et du chanvre nécessitait une refonte complète pour contrer les abus relevés sur le terrain, en Espagne en particulier, mais aussi, dans une moindre mesure, dans d'autres États membres. Cependant, la seule mesure prise dans l'immédiat a été de fixer, à partir de la campagne 1998/1999 un rendement minimal de paille de lin à l'hectare à respecter selon la méthode de récolte utilisée. Ces dispositions n'ont pas eu davantage d'incidence: les surfaces ont continué d'augmenter, la paille a été transformée mais sans être commercialisée.

2.81. De plus, des stocks de paille de lin et de fibres ont été détruits par des incendies d'origine douteuse en 1999 et même encore en 2000. Ces faits étaient les signes de graves irrégularités en Espagne. En juillet 1999, à la demande de l'OLAF (Office européen de lutte antifraude), le procureur espagnol chargé de la lutte anticorruption a ouvert une enquête pénale.

2.82. L'unité «Apurement des comptes» de la Commission, n'étant pas retournée sur place, a organisé des réunions avec les autorités espagnoles pour obtenir des informations complémentaires et a proposé une correction forfaitaire de 10 % des dépenses déclarées par l'Espagne au cours des exercices 1996 à 1998 (7,2 millions d'euros) pour «chasse à la prime», en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2988/95 du Conseil concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne. La notification de la correction, soumise au service juridique de la Commission en mars 2000, n'a toujours pas été envoyée. En avril 2001, celui-ci a déclaré qu'il ne pouvait donner son aval à la correction, car toutes les conditions requises par le règlement étaient respectées, ce qui était exact, et que l'on ne pouvait procéder à une correction sur la base de critères «ajoutés» à la réglementation. En outre, en vertu de la limite des 24 mois, une correction ne peut être appliquée qu'aux dépenses effectuées à partir de juillet 1997, car la lettre de notification des constatations a été envoyée à l'Espagne en juillet 1999.

2.83. En juillet 2000, l'unité «Apurement des comptes» a effectué une nouvelle mission relative à la gestion de la mesure en Espagne et notamment des contrôles des

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les suspicions de fraude dans le secteur du lin en Espagne sont devenues patentes après la survenue de plusieurs incendies dans des entrepôts de lin non transformé et transformé (avril-mai 1999) appartenant à des entreprises de transformation. Les autorités de contrôle des régions autonomes espagnoles ont établi une comparaison entre la déclaration de la production totale de lin livrée par les producteurs aux entreprises de transformation concernées et la capacité technique de celles-ci, avec des résultats souvent incohérents. La procédure d'apurement des comptes relative aux exercices financiers 1996 à 1998 est toujours en cours. Pour 1999, la correction financière tiendra compte des résultats des enquêtes menées par l'OLAF à partir de 2000. Il s'ensuit que, en octobre 1999, les autorités espagnoles (le FEAGA en tant qu'instance de coordination des organismes de paiement des régions autonomes) ont demandé à bénéficier d'un délai supplémentaire pour le paiement des aides (jusqu'au 30 avril 2000), afin de pouvoir effectuer des vérifications supplémentaires dans un certain nombre de cas «d'irrégularités présumées». La prolongation a été accordée par la Commission.

La DG AGRI a entrepris une mission d'audit en juin 2000 conjointement avec la DG AUDIT (FEAGA et région autonome de Castille-León) visant à vérifier les dépenses se rapportant à la campagne 1998/1999. À la même époque, l'OLAF effectuait plusieurs missions d'audit en Espagne portant sur les cas de fraudes présumées. En décembre 2000, le procureur espagnol chargé de la lutte anticorruption informait l'OLAF des conclusions de son enquête. L'OLAF terminait son rapport en mars 2001. La procédure d'apurement des comptes est actuellement en cours sur la base de ces résultats. La Commission souhaiterait rappeler que les 24 mois de limitation applicables aux corrections financières ne s'appliquent pas aux conséquences financières résultant d'irrégularités et de négligences imputables aux autorités administratives ou autres organismes des États membres [article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1258/1999]. La Commission juge donc prématurées les conclusions de la Cour sur la perte pour le FEAGA.

La Commission a décidé une correction de 10 % pour des carences dans le système de contrôle pour 1994 et 1995. Pour les exercices financiers de 1996 à 1998, la procédure d'apurement des comptes n'est pas encore achevée. Pour 1999, les résultats de l'enquête de l'OLAF serviront de base à une correction financière. La Commission est par conséquent d'avis que les carences détectées en Espagne sont et ont été traitées de manière adéquate par la Commission. Comme expliqué plus haut (points 2.84-2.91), la Commission a consenti des efforts pour proposer des modifications au règlement dès février 1996, lesquelles ont été malheureusement rejetées par le Conseil.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

transformateurs. À cette occasion, il est apparu que les autorités espagnoles n'avaient pas communiqué à temps ⁽⁶⁰⁾ les irrégularités significatives mises au jour lors des contrôles. Ce constat aurait pu être fait bien avant et aurait pu servir de base juridique solide pour des corrections relatives aux exercices 1996 à 1998. De plus, en vertu du délai de 24 mois, une correction relative à cette omission ne pourrait porter que sur les dépenses faites à partir de mars 1999 (la lettre de notification des constatations ayant été envoyée aux autorités espagnoles en mars 2001).

2.84. Sous les effets cumulés d'une réglementation particulièrement peu précise, de l'indifférence aux recommandations de la Cour, d'un suivi insuffisant de la part de la Commission, une sorte de «chasse» à l'aide à la culture du lin s'est organisée en Espagne durant les années 1994 à 2000 et certains éléments indiquent que de graves irrégularités pourraient s'être largement propagées. Si les dispositions réglementaires avaient été adaptées, une grande partie de l'aide à l'Espagne, soit quelque 180 millions d'euros, au titre des exercices FEOGA 1994 à 2000 n'aurait pas dû être versée (voir aussi point 2.76).

*Décision financière concernant l'exercice 2000***Présentation tardive des documents et des informations relatives au paiement**

2.85. Les rapports des organismes de certification et les comptes de quatre organismes payeurs — Région wallonne (Belgique), FEGA, Navarre et Rioja (Espagne) — ont été présentés après le délai, fixé au 10 février 2001. Un des organismes payeurs (FEGA) n'a pas été en mesure de présenter les comptes en temps voulu en raison d'une défaillance du matériel informatique fourni par la Commission. Les autres retards étaient liés à l'insuffisance des ressources affectées à la certification. Ces documents sont néanmoins parvenus à la Commission à temps pour lui permettre de prendre sa décision.

2.86. Cependant, au moment de la consultation avec les États membres, 19 organismes payeurs n'avaient pas fourni à la Commission les données relatives aux différents paiements requises par la réglementation communautaire ⁽⁶¹⁾. En conséquence, la Commission a proposé

⁽⁶⁰⁾ Article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1164/89.

⁽⁶¹⁾ Règlement (CE) n° 2390/1999 de la Commission (JO L 295 du 16.11.1999, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

de disjoindre ⁽⁶²⁾ les comptes de ces organismes payeurs de la décision. Finalement, deux de ces organismes payeurs ont fourni les données immédiatement. La décision a été prise le 8 mai et l'intégralité des dépenses concernant 17 organismes payeurs (7 490 millions d'euros) a été disjointe.

2.87. Le fait que les organismes payeurs n'aient pas fourni certaines données relatives au paiement ne remet pas en cause «l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes» ⁽⁶³⁾. La Cour estime que cela ne constitue pas une raison pour disjoindre les dépenses. La Commission devrait trouver d'autres moyens pour contraindre les États membres à présenter les données requises en temps voulu et devrait éviter tout retard dans l'adoption de la décision financière.

2.87. *Le règlement oblige les États membres à fournir à la Commission des données sur les paiements individuels. Deux États membres ne se sont pas pliés à cette obligation, portant ainsi atteinte à l'efficacité de l'ensemble de la procédure d'apurement, dans la mesure où certains contrôles n'ont pu être exécutés ou ne l'ont été que de manière partielle en ce qui concerne ces États membres. Cela est manifestement injuste pour les États membres qui ont envoyé les données demandées. La Commission a donc estimé qu'il aurait été erroné d'accepter les comptes des organismes de paiement qui n'avaient pas fourni les données relatives aux paiements individuels.*

Néanmoins, la Commission prend acte des commentaires de la Cour et examinera avec attention les mesures à prendre dans des cas similaires à l'avenir.

Certificats assortis de réserves et corrections effectuées

2.88. Les organismes de certification sont tenus d'obtenir un niveau d'assurance globale de 95 %. La plupart d'entre eux ont atteint ce résultat à partir des seuls tests de validation, d'autres ont ramené à 70 % le niveau d'assurance à atteindre grâce aux tests de validation et ont obtenu le complément d'assurance par d'autres moyens ⁽⁶⁴⁾. L'échantillonnage statistique (sondage par unités monétaires) a été utilisé pour une large majorité des vérifications relatives aux comptes ⁽⁶⁵⁾. D'une manière générale, le niveau d'erreurs relevé par les organismes de certification dans la comptabilité des organismes payeurs ⁽⁶⁶⁾ en 2000 n'a pas dépassé 1 %

⁽⁶²⁾ La disjonction est une décision formelle. Elle n'a aucune incidence financière. Les dépenses disjointes seront apurées ultérieurement, après que des travaux supplémentaires ont été présentés à la Commission.

⁽⁶³⁾ Article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission (JO L 158 du 8.7.1995, p. 6).

⁽⁶⁴⁾ Voir rapport spécial n° 22/2000, point 39 (JO C 69 du 2.3.2001).

⁽⁶⁵⁾ Voir rapport spécial n° 22/2000, points 33-35.

⁽⁶⁶⁾ Voir rapport spécial n° 22/2000, point 24.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

(412 millions d'euros) du montant total des déclarations. Le niveau d'erreurs était significatif dans six organismes payeurs — Région wallonne (Belgique), Bade-Wurtemberg (Allemagne), Navarre (Espagne), SDE (Service déconcentré de l'État — France) et Ofival (Office interprofessionnel des viandes — France) ainsi qu'Ifadap (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas — Portugal).

2.89. Les comptes de 23 organismes payeurs au total ont été assortis de réserves par les organismes de certification (voir **tableau 2.5**). Ces réserves étaient en grande partie de nature technique et d'importance mineure, mais s'élevaient à 89 millions d'euros pour dix organismes payeurs. Si l'organisme payeur adopte les mesures nécessaires pour remédier aux déficiences constatées et recouvrer les paiements indus, la Commission n'applique pas de corrections.

2.90. Le montant total des corrections effectuées sur la base de la certification des comptes est de 3,2 millions d'euros. En ce qui concerne les corrections effectuées sur la base d'échantillons sélectionnés statistiquement, la politique de la Commission est de corriger l'erreur la plus probable. La correction devrait être fondée sur l'erreur la plus probable extrapolée à partir des seuls paiements indus; il serait opportun de signifier aux organismes payeurs que les paiements inférieurs aux montants dus devraient être exclus ⁽⁶⁷⁾. Les corrections fondées sur l'erreur la plus probable n'ont pas été prises en compte dans la décision financière et seront effectuées dans le cadre de la procédure de conformité (quelque 35 millions d'euros). Elles auraient dû être effectuées dans le cadre de la décision financière.

Problème de l'agrément

2.91. Les comptes du SDE (France) ont été assortis de réserves pour la troisième année consécutive. Malgré les critiques formulées dans le passé, les autorités françaises ont provisoirement attribué la responsabilité ⁽⁶⁸⁾ des mesures de développement rural au SDE. Les dépenses afférentes aux mesures de développement rural se sont élevées à 187 millions d'euros, dont 8,9 millions étaient assortis de réserves. L'organisme de certification a assorti

2.90. La Commission prend bonne note des commentaires de la Cour selon lesquels des corrections basées sur l'extrapolation d'erreurs auraient dû être effectuées lors de la procédure d'apurement des comptes. Elle examinera attentivement si une telle mesure pourra être prise à l'avenir dans le cadre réglementaire actuel.

⁽⁶⁷⁾ La huitième orientation de la Commission ne se réfère aux surestimations que lors du calcul de l'erreur la plus probable.

⁽⁶⁸⁾ À partir de 2001, le CNASEA sera responsable des mesures de développement rural.

Tableau 2.5 — Organismes payeurs ventilés par dépenses déclarées en 2000

N°	État membre	Organisme payeur	Montants déclarés en Mio EUR ⁽¹⁾	% du total	Comptes ayant fait l'objet de réserves ⁽²⁾
1	I	AGEA	5 077,38	12,32	x
2	F	ONIC	4 302,99	10,44	x
3	EL	Gedidagep ⁽³⁾	2 611,06	6,34	x
4	UK	MAFF	2 281,53	5,54	
5	IRL	DAF	1 628,21	3,95	
6	E	Andalucia ⁽³⁾	1 598,26	3,88	
7	DK	EU-Direktoratet	1 336,59	3,24	
8	F	ONIOL	1 094,91	2,66	
9	F	SDE	919,59	2,23	x
10	A	AMA	904,33	2,19	
			21 754,85	52,80	
11	D	Bayern Landwirtschaft	836,13	2,03	
12	D	Hamburg-Jonas	801,22	1,94	
13	F	Onilait	797,00	1,93	
14	E	Castilla y León ⁽³⁾	757,05	1,84	
15	S	SJV	751,42	1,82	
16	SU	MMM	727,56	1,77	
17	UK	IBEA	707,01	1,72	
18	F	Ofival	700,57	1,70	x
19	E	Castilla La-Mancha ⁽³⁾	664,13	1,61	
20	B	BIRB	663,38	1,61	
21	E	FEGA	601,97	1,46	
22	D	Niedersachsen	596,57	1,45	x
23	F	FIRS	564,18	1,37	
24	D	BLE	550,20	1,34	
25	P	INGA	538,03	1,31	x
26	UK	SERAD	535,70	1,30	
27	NL	PZ	522,48	1,27	
28	E	Extremadura ⁽³⁾	504,80	1,23	
29	NL	HPA	445,78	1,08	x
30	E	Aragón ⁽³⁾	381,41	0,93	
31	D	Baden-Württemberg	375,76	0,91	x
32	D	Mecklenburg-Vorpommern	356,48	0,87	
33	D	Brandenburg	341,70	0,83	
34	D	Sachsen-Anhalt	339,04	0,82	
35	I	DCCC	319,82	0,78	
36	D	Sachsen	289,41	0,70	x
37	UK	WOAD	282,66	0,69	
38	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	277,02	0,67	
39	F	CNASEA	275,46	0,67	
40	NL	LASER	266,18	0,65	
41	D	Nordrhein-Westfalen LWK Munst	250,68	0,61	
42	D	Schleswig-Holstein	248,50	0,60	x
43	E	Cataluna ⁽³⁾	248,19	0,60	x
44	D	Thüringen	242,17	0,59	x
45	F	Oniflhor	230,75	0,56	x
46	UK	DARD	226,18	0,55	
47	D	Hessen	184,19	0,45	x
48	F	Onivins	174,56	0,42	x
49	D	Rheinland-Pfalz	150,21	0,36	x
50	E	Canarias ⁽³⁾	142,45	0,35	
51	P	IFADAP	135,49	0,33	
52	F	Odeadom	135,16	0,33	
53	I	ENR	127,86	0,31	
54	E	Valencia ⁽³⁾	125,23	0,30	
55	E	Navarra ⁽³⁾	114,05	0,28	x
56	D	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	92,81	0,23	
57	E	Galicia ⁽³⁾	87,41	0,21	
58	NL	PVE	82,24	0,20	
59	E	Murcia ⁽³⁾	81,49	0,20	
60	A	ZA Salzburg	70,84	0,17	x
61	IRL	DMNR	53,08	0,13	x
62	NL	DLG	50,96	0,12	
63	E	Madrid ⁽³⁾	45,64	0,11	
64	A	BMLFUW Pras B10	42,15	0,10	
65	NL	PT	41,67	0,10	
66	E	Asturias ⁽³⁾	41,17	0,10	
67	E	Pais Vasco ⁽³⁾	38,87	0,09	
68	E	La Rioja ⁽³⁾	29,13	0,07	
69	F	SAV	27,87	0,07	
70	L	Ministère de l'agriculture	20,64	0,05	
71	E	Baleares	18,55	0,05	
72	E	Cantabria ⁽³⁾	18,50	0,04	
73	D	Bayern, St MLU	16,80	0,04	
74	D	Saarland	15,20	0,04	x
75	UK	FC	13,52	0,03	
76	B	Vlaamse Gemeenschap	9,27	0,02	
77	D	Hamburg	9,17	0,02	
78	F	Ofimer	8,32	0,02	
79	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	7,93	0,02	
80	B	Organisme payeur de la Région wallonne	5,57	0,01	x
81	D	Nordrhein-Westfalen LfA	2,88	0,01	x
82	UK	CCW	2,63	0,01	
83	D	Berlin	1,88	0,00	
84	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	1,37	0,00	
85	D	Bremen	1,24	0,00	
86	E	FROM	0,36	0,00	
Total			41 199,78	100,00	23

⁽¹⁾ Il convient de noter que certains États membres ne déduisent pas automatiquement les montants négatifs au titre du poste budgétaire B1-3 7 0 0 (apurement des comptes) des montants qu'ils déclarent.

Cependant, les montants figurant dans le présent tableau correspondent aux montants effectivement déclarés par les États membres.

⁽²⁾ Comptes faisant l'objet de réserves en raison d'erreurs de nature financière, de restrictions concernant l'étendue ou d'autres réserves.

⁽³⁾ Montant disjoint de la déclaration financière du 8 mai 2001.

NB: Taux de change pour les États membres hors zone euro:

Danemark: 7,4619, Grèce: 340,75, Suède: 9,0455 et Royaume-Uni: 0,6156.

OBSERVATIONS DE LA COUR

de réserves un montant total de 43 millions d'euros (4,69 % des dépenses déclarées) et a conclu que le SDE ne remplissait pas les critères d'agrément, qu'il n'était ni viable ni contrôlable. La Cour et la Commission ⁽⁶⁹⁾ estiment que les autorités françaises devraient retirer l'agrément au SDE. Dans le cas contraire, les avances versées devraient être réduites.

2.92. En Région wallonne, des procédures d'agrément simplifiées sont appliquées depuis 1996. Étant donnée l'augmentation des dépenses gérées par cet organisme payeur, la Commission a exigé que l'agrément soit reconsidéré.

2.93. En général, la situation des débiteurs n'est toujours pas satisfaisante, en particulier en ce qui concerne Valence (Espagne), la DCCC et l'AGEA (Italie) ainsi que le Welsh Office (Royaume-Uni). Le montant total des créances à recouvrer s'élève à 2 014 millions d'euros. Les progrès de l'OLAF en matière de recouvrement des créances ont été limités. Le montant total des créances à recouvrer s'élève, d'après l'OLAF, à 2 210 millions d'euros. Il n'est pas possible de rapprocher ce montant du total déclaré par les organismes payeurs parce que ce dernier comporte d'autres éléments que ceux communiqués au titre du règlement (CEE) n° 595/91 et que les calendriers ne concordent pas. L'OLAF s'est efforcé d'apurer l'ensemble des créances enregistrées avant 1995. Le montant en question est de 944 millions d'euros. Pour pouvoir procéder à des corrections dans le cadre des décisions de conformité, l'OLAF doit communiquer [en vertu de l'article 8 du règlement (CE) n° 1663/95] aux États membres concernés les montants qu'il entend leur réclamer et ceux qui peuvent être mis en non-valeur au titre du FEOGA. En juin 2001, l'OLAF avait communiqué à dix États membres son intention de proposer une décision d'apurement des comptes, leur réclamant 5,5 millions d'euros et mettant 63 millions d'euros en non-valeur. L'Italie, dont les créances déclarées sont les plus importantes (68 % du total), a été informée que 67 millions d'euros pourraient être mis en non-valeur, alors qu'une somme qui pourrait s'élever jusqu'à 331 millions d'euros pourrait devoir être imputée au budget national. La première décision de conformité incluant des corrections pour les créances imputées aux États membres ne devrait pas être adoptée avant fin 2001.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.92. Une vérification complète de l'agrément accordé à l'organisme payeur de la Région wallonne est en cours. L'organisme de certification estime, dans ses conclusions, que la structure de l'organisme de paiement s'est améliorée et qu'elle est désormais en conformité avec la législation de l'UE.

2.93. L'unité «Apurement des comptes» a pris plusieurs initiatives afin d'examiner la gestion du recouvrement des créances par les organismes de paiements lors de sa prochaine enquête en 2001. Force est de reconnaître que la situation des débiteurs n'est guère satisfaisante pour bon nombre d'organismes de paiement, bien que des améliorations importantes aient été apportées. L'amélioration de la gestion des créances est l'une des priorités majeures de l'unité «Apurement des comptes».

⁽⁶⁹⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.66 (JO C 342 du 1.12.2000) et rapport spécial n° 22/2000, point 18 (JO C 69 du 2.3.2001).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.94. Les organismes de certification de la majorité des organismes payeurs allemands n'étaient pas «fonctionnellement indépendants des organismes payeurs et de coordination» ⁽⁶³⁾. Suite à une requête de la Commission, les autorités allemandes se sont attaquées à ce problème; la totalité des organismes de certification devraient être indépendants lors de la certification des comptes 2001.

2.95. L'annexe du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission dispose qu'«aucun paiement n'est effectué au comptant» ⁽⁷⁰⁾. En Grèce, la plupart des exploitants agricoles sont, dans les faits, payés en espèces. Bien qu'ils reçoivent des chèques, s'il n'y a pas de banque dans leur village ou à proximité, ils endossent les chèques au profit de la coopérative et son représentant les encaisse à la banque. Ce dernier distribue l'argent en liquide aux exploitants, qui sont supposés signer la liste de paiement pour indiquer qu'ils ont été payés. Les montants inférieurs à 100 000 drachmes sont directement versés en liquide. La piste d'audit ne peut plus être retracée à partir de l'encaissement des chèques.

2.96. Les autorités grecques reconnaissent les déficiences liées à ce système et ont entrepris d'introduire le paiement par virement bancaire; mais peu d'actions concrètes ont vu le jour. La Commission a informé les autorités grecques de la nécessité d'introduire des paiements directs pour tous les régimes avant la prochaine campagne de commercialisation et les a menacées de sanctions financières dans le cas contraire. Les mesures prises par la Commission sont essentielles pour fournir une piste d'audit satisfaisante.

Conclusion

2.97. Malgré la réforme, en 1996, de la procédure d'apurement des comptes, la Commission a relevé certaines insuffisances persistantes dans les systèmes sous-jacents (voir points 2.17-2.19 relatifs aux réductions d'avances) au cours de ses travaux d'audit en matière de conformité concernant les dépenses au titre des exercices FEOGA 1996, 1997 et 1998. La Cour estime que, dans certains cas, la Commission aurait dû effectuer des corrections forfaitaires plus élevées dans le cadre des décisions de conformité, et que, par conséquent, ces corrections auraient dû être supérieures (voir points 2.61, 2.64 et 2.70-2.72). La décision financière aurait dû être adoptée dans les délais, le fait que les organismes payeurs n'aient pas présenté d'informations

2.97. Comme l'a déclaré la Cour dans son rapport spécial n° 22/2000 et au point 2.194, la réforme a augmenté la transparence dans les États membres, ce qui est une avancée notable. La Commission est convaincue que la réforme de la procédure d'apurement des comptes, de même que d'autres mesures comme la mise en place du SIGC, ont considérablement réduit le risque pour le budget communautaire. La Commission considère avoir appliqué les taux forfaitaires de correction conformément à l'article 7, paragraphe 4, point 4, du règlement (CE) n° 1258/1999 et au document VI/5330/97. Comme la Commission l'explique au point 2.55, elle procède aux corrections financières en tenant compte de tous les éléments des orientations et ne se base pas uniquement sur un résumé des critères.

⁽⁷⁰⁾ La formulation du règlement dans sa version française est incorrecte.

OBSERVATIONS DE LA COUR

relatives aux paiements individuels n'est pas un motif suffisant pour disjoindre la dépense. De plus, en dépit des observations répétées de la Cour, il n'a pas été remédié aux déficiences de la réglementation régissant l'aide à la production de lin, avant la mise au jour d'irrégularités graves. Si les dispositions réglementaires avaient été adaptées, une grande partie de l'aide à l'Espagne et au Royaume-Uni, soit quelque 195,5 millions d'euros, au titre des exercices FEOGA 1994 à 2000 n'aurait pas dû être versée (voir points 2.76 et 2.84).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La disjonction des dépenses effectuées par certains organismes payeurs est conforme aux dispositions de l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1258/1999 et à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1663/95 et par le règlement (CE) n° 2390/1999.

En ce qui concerne le lin en Espagne, la Commission a décidé une correction de 10 % en raison des déficiences du système de contrôle observées lors des exercices financiers 1994 et 1995. En ce qui concerne les exercices 1996 à 1998, la procédure d'apurement des comptes est toujours en cours. Pour 1999, les résultats de l'enquête menée par l'OLAF serviront de base pour le calcul de la correction financière. La Commission estime, par conséquent, que les carences découvertes en Espagne sont et ont été traitées de manière adéquate. Comme expliqué plus haut (points 2.84-2.91), la Commission a consenti des efforts pour proposer des modifications au règlement dès février 1996, lesquelles ont malheureusement été rejetées par le Conseil.

SUIVI D'OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Contrôles physiques opérés sur les produits agricoles bénéficiant de restitutions à l'exportation

2.98. Les principales recommandations contenues dans le rapport spécial n° 20/98 ⁽⁷¹⁾ visaient à améliorer le cadre du contrôle des opérations bénéficiant de restitutions à l'exportation et portaient essentiellement sur:

- l'utilisation plus efficace des méthodes d'analyse de risque pour la sélection des marchandises à l'exportation en vue des contrôles physiques,
- l'enregistrement, l'évaluation et la présentation des résultats de ces contrôles,
- la mise en œuvre d'une méthode fondée sur l'établissement de programmes stratégiques adaptés aux différents types de produits exportés,
- la nécessité de procéder à des contrôles systématiques de la qualité saine, loyale et marchande des produits,
- l'opportunité de rendre l'analyse de risque obligatoire et de l'étendre à toutes les mesures et à tous les régimes ayant une incidence sur le budget de l'UE afin de permettre aux États membres d'affecter plus efficacement leurs ressources.

⁽⁷¹⁾ Rapport spécial n° 20/98 (JO C 375 du 3.12.1998) (ci-après dénommé «RS n° 20/98»).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.99. Le rapport invitait également la Commission à assurer un suivi plus rapide des insuffisances constatées concernant les systèmes nationaux.

2.100. Les points suivants présentent les réactions du Conseil et du Parlement aux recommandations de la Cour ainsi que les mesures prises par la Commission à cet égard.

Recommandations du Conseil de l'Union européenne

2.101. Dans son rapport du groupe Agrifin du 5 février 1999 sur le RS n° 20/98 de la Cour, le Conseil de l'Union européenne a admis le bien-fondé des principales observations de la Cour et a recommandé l'adoption par la Commission des mesures suivantes:

- a) la Commission devrait recueillir les données relatives aux pratiques mises en œuvre dans les États membres afin d'améliorer la qualité des contrôles dans toute la Communauté par le biais d'échanges d'expériences;
- b) l'amélioration des contrôles doit être poursuivie, le cas échéant par des analyses présentées au sein du comité «Mécanisme des échanges», lesquelles doivent également porter sur les pratiques de la direction générale concernée et de l'OLAF;
- c) l'intensité des contrôles physiques effectués sur les opérations de restitutions à l'exportation devrait être déterminée sur la base d'une analyse de risque prudente, en prévoyant plus de souplesse pour les produits ordinaires présentant un risque faible.

Propositions du Parlement européen

2.102. Dans son rapport du 4 mars 1999 sur l'octroi de la décharge pour l'exercice 1997, le Parlement européen a exprimé son accord avec les principales observations de la Cour et a invité la Commission à:

- a) améliorer la coordination entre les contrôles physiques et les contrôles *a posteriori* ⁽⁷²⁾ en s'inscrivant dans un cadre juridique approprié, comme l'a

2.102.

- a) Les tirets suivants devraient être ajoutés:

«— en exigeant des États membres qu'ils présentent des évaluations annuelles concernant l'exécution et l'efficacité des contrôles physiques réalisés (RS n° 20/98, point 4.4, sixième tiret),

⁽⁷²⁾ Règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil (JO L 388 du 30.12.1989, p. 18).

OBSERVATIONS DE LA COUR

suggéré la Cour. Dans un souci d'efficacité, une telle coordination devrait prévaloir sur des considérations liées à la subsidiarité;

- b) accorder une attention accrue à l'efficacité des procédures de sélection des lots de marchandises pour les contrôles physiques;
- c) rendre obligatoire l'utilisation de l'analyse de risque par les États membres et l'évaluation annuelle concernant l'exécution et l'efficacité des contrôles;
- d) imposer le contrôle systématique de la qualité marchande de tous les échantillons faisant l'objet d'analyses de laboratoires.

Suites données par la Commission aux observations de la Cour

2.103. La Commission a réagi de façon positive à certaines observations et recommandations de la Cour:

- en appliquant une correction financière ⁽⁷³⁾ de 188 millions d'euros au total, répartie entre les différents États membres n'ayant pas respecté les dispositions réglementaires concernant les contrôles physiques ⁽⁷⁴⁾ (**tableau 2.6**) (RS n° 20/98, point 2.6),
- en informant les États membres sur l'utilisation de l'analyse de risque dans le cadre du comité «Mécanisme des échanges» (RS n° 20/98, point 4.4, troisième alinéa),

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- *en permettant aux États membres qui ont opté pour l'analyse de risque de réduire le niveau d'analyses de laboratoire, lorsque des résultats satisfaisants, obtenus de manière répétée, donnent une assurance positive (RS n° 20/98, point 4.4, neuvième tiret).»*

⁽⁷³⁾ Décision 2000/216/CE de la Commission du 1^{er} mars 2000 écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre de la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (JO L 67 du 15.3.2000, p. 37) et décision 2000/449/CE de la Commission du 5 juillet 2000 écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie» (JO L 180 du 19.7.2000, p. 49).

⁽⁷⁴⁾ Règlement (CEE) n° 386/90 du Conseil du 12 février 1990 relatif au contrôle lors de l'exportation de produits agricoles bénéficiant de restitution ou d'autres montants (JO L 42 du 16.2.1990, p. 6).

Tableau 2.6 — Total des corrections effectuées suite aux décisions n° 2000/216/CE et n° 2000/449/CE de la Commission

Exercice	État membre	Secteur	Poste budgétaire	Raisons	Conséquences financières (EUR) ⁽¹⁾
1996-1998	Belgique	Restitutions à l'exportation	2100	Non-respect du taux minimal de contrôle dans le secteur de la viande bovine	186 173
1996-1998	Danemark	Restitutions à l'exportation	Divers	Insuffisances dans la qualité des contrôles effectués par la douane	29 077 014
1996-1998	Allemagne	Restitutions à l'exportation	Divers	Non-respect du taux minimal de contrôle, insuffisances dans les contrôles qualitatifs	21 872 394
1996-1998	Grèce	Restitutions à l'exportation	Divers	Insuffisances dans la qualité des contrôles effectués par la douane	1 031 894
1996-1998	France	Restitutions à l'exportation	Divers	Insuffisances dans la qualité des contrôles effectués par la douane	99 083 770
1996-1998	Italie	Restitutions à l'exportation	Divers	Non-respect des taux de contrôle, insuffisances dans la qualité des contrôles effectués par la douane	31 847 349
1996-1998	Luxembourg	Restitutions à l'exportation	Divers	Insuffisances dans les contrôles quantitatifs (pesage)	5 466
1996-1998	Royaume-Uni	Restitutions à l'exportation	Divers	Insuffisances dans la qualité des contrôles dans le secteur des céréales	5 171 461
Total					188 275 521

⁽¹⁾ Correction équivalant à 5 % du total des dépenses relatives au financement des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles pour tous les pays à l'exception du Luxembourg, dont la correction équivaut à 2 % du total de ces dépenses.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- en invitant les États membres à appliquer un système uniforme de classification des risques associés à chaque marchandise (RS n° 20/98, point 4.4, quatrième alinéa),
- en incitant les États membres à intégrer dans leur système national d'analyse de risque, des mécanismes de suivi et de retour de l'information garantissant que les contrôles recommandés sont effectués ou que, dans le cas contraire, des explications satisfaisantes sont documentées (RS n° 20/98, point 4.4, cinquième alinéa),
- en autorisant, pour les États membres ayant opté pour l'analyse de risque, une réduction de l'intensité des contrôles pour les marchandises ordinaires ⁽⁷⁵⁾ et pour les bureaux de douane ne traitant qu'une gamme de produits limitée provenant de quelques exportateurs ⁽⁷⁶⁾ (RS n° 20/98, point 3.7),
- en imposant aux États membres d'effectuer des évaluations annuelles concernant l'exécution des contrôles physiques (RS n° 20/98, point 4.4, sixième alinéa).

2.104. La Commission n'a cependant pas donné suite à d'autres points soulevés par la Cour, dans la mesure où:

- elle n'a pas proposé de nouvelle exigence concernant le contrôle de routine ⁽⁷⁷⁾ de la qualité saine, loyale et marchande des produits agricoles exportés effectué par les laboratoires douaniers au moment de l'exportation (RS n° 20/98, point 4.4, huitième alinéa),

2.104.

L'article 5, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 2221/95 a été introduit par le règlement (CE) n° 2655/1999. Toutefois, l'introduction d'un contrôle de routine visant à s'assurer de la qualité saine, loyale et marchande de tous les échantillons prélevés au titre du règlement (CEE) n° 386/90 par les laboratoires désignés pour les contrôles douaniers se révélerait impossible dans certains cas (par exemple, hormones dans la viande et glycol dans le vin).

⁽⁷⁵⁾ Règlement (CE) n° 2221/95 de la Commission du 20 septembre 1995 portant sur les modalités d'application du règlement (CEE) n° 386/90 du Conseil en ce qui concerne le contrôle physique lors de l'exportation de produits agricoles bénéficiant de restitution (JO L 224 du 21.9.1995, p. 13).

⁽⁷⁶⁾ Règlement (CE) n° 2655/1999 de la Commission du 16 décembre 1999 modifiant le règlement (CE) n° 2221/95 portant sur les modalités d'application du règlement (CEE) n° 386/90 du Conseil en ce qui concerne le contrôle physique lors de l'exportation de produits agricoles bénéficiant d'une restitution et le règlement (CE) n° 3122/94 établissant les critères pour l'analyse de risque en ce qui concerne les produits agricoles bénéficiant d'une restitution (JO L 325 du 17.12.1999, p. 12).

⁽⁷⁷⁾ Un contrôle de ce type s'appliquerait à tous les échantillons prélevés au titre de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 386/90.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- elle n'a pas examiné la possibilité de mettre en place un cadre juridique permettant de combiner au mieux les contrôles physiques et les contrôles *a posteriori* (RS n° 20/98, point 4.1),
- elle n'a pas évalué l'efficacité des procédures de sélection des marchandises en vue des contrôles physiques (RS n° 20/98, point 4.3),
- elle n'a pas arrêté de propositions rendant obligatoire le recours à l'analyse de risque, la Grèce et l'Italie n'étant pas en mesure d'y avoir recours en raison d'une informatisation insuffisante (RS n° 20/98, point 4.4, premier alinéa),
- elle n'a pas invité les États membres à soumettre des programmes de contrôle annuels stratégiques comprenant des analyses de risque et les taux de contrôle prévus par catégorie de risque (RS n° 20/98, point 4.4, deuxième alinéa),
- elle n'a pas imposé aux États membres l'obligation d'enregistrer dans une base de données spécifique les irrégularités concernant les restitutions à l'exportation (RS n° 20/98, point 4.4, septième alinéa).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Les États membres ont été invités à décrire dans le rapport annuel les mesures qu'ils ont adoptées pour améliorer la coordination avec le règlement (CEE) n° 4045/89. Les services de la Commission examineront avec les États membres la manière de mieux coordonner leurs efforts respectifs en matière de contrôle au moment de l'exportation et de contrôles *a posteriori*.*

Dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, des visites d'audit ont été réalisées dans différents États membres en 1999 et 2000 afin d'évaluer certaines procédures douanières. Pendant ces audits, la question des procédures de sélection en vue des contrôles physiques a été évoquée dans certains États membres. À l'avenir, cette question continuera à être prise en compte dans le cadre des rapports annuels.

Au vu des remarques critiques de certains États membres (par exemple de la Grèce, qui n'est pas en mesure d'appliquer l'analyse de risque faute d'un système informatique adéquat), l'analyse de risque n'a pas été rendue obligatoire. Toutefois, afin d'encourager les États membres à introduire un tel système, les simplifications apportées par l'article 5 bis du règlement (CE) n° 2221/95 (réduction du taux de contrôle pour les produits hors annexe I) ne doivent s'appliquer qu'aux États membres qui disposent d'un système d'analyse de risque.

À la suite des observations émanant de plusieurs États membres, il s'est avéré qu'une certaine flexibilité en ce qui concerne les contrôles physiques était nécessaire. Il convient quelquefois de modifier des programmes stratégiques en cours d'année pour les adapter à de nouvelles circonstances.

Selon le règlement (CEE) n° 595/91, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission un état indiquant les cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire. L'OLAF met au point actuellement un programme informatique qui permettra aux États membres d'établir et de communiquer les cas d'irrégularités en format électronique. Les résultats permettront aux États membres de créer à leur tour leur propre base de données à partir de toute l'information concernant ces cas, y compris de l'information proposée par la Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.105. La Commission n'a pas suivi toutes les recommandations de la Cour. Elle s'est inscrite dans une politique plutôt volontariste en matière d'amélioration des contrôles en invitant les États membres à utiliser l'analyse de risque.

2.106. Afin d'améliorer l'efficacité des contrôles douaniers, la recommandation qui précède concernant l'utilisation obligatoire de l'analyse de risque doit encore être étendue à tous les domaines de contrôle ayant une incidence financière sur le budget de l'Union ⁽⁷⁸⁾.

2.106. La Commission fait sienne la recommandation de la Cour de comptes suggérant que l'analyse de risque soit étendue à tous les domaines de contrôle ayant une incidence financière sur le budget de l'UE. À la suite du séminaire des douanes 2000, organisé avec les États membres pour examiner l'analyse de risque, la Commission a commencé à élaborer, en concertation avec les États membres, un plan de mise en œuvre de l'analyse de risque couvrant le processus de gestion du risque. Ce plan est en cours de réalisation. Les résultats attendus comprennent:

- un modèle harmonisé pour le processus de gestion du risque,
- un inventaire des paramètres de risque pour les opérateurs économiques,
- un formulaire d'échange d'informations sur le risque permettant aux États membres d'échanger rapidement des informations.

Compte tenu de l'avis de la Commission sur les risques inhérents à l'introduction de l'analyse de risque par la voie législative au moyen d'un large éventail de contrôles, la Commission a concentré ses efforts sur le plan de mise en œuvre présenté ci-après.

Organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine

Introduction

2.107. L'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur des viandes ovine et caprine a été créée en 1980. La principale mesure prévue par l'OCM est le versement d'une prime annuelle aux producteurs. Aucune modification majeure du régime n'est intervenue depuis l'introduction, au cours de la campagne 1993, des limites individuelles en matière de droits à la prime.

⁽⁷⁸⁾ Avant-propos (point 5) du rapport spécial n° 13/98 relatif à l'audit de l'utilisation des techniques d'analyse de risque dans les contrôles douaniers et le dédouanement des marchandises et du rapport spécial n° 20/98 relatif à l'audit des contrôles physiques opérés sur les produits agricoles bénéficiant de restitutions à l'exportation (JO C 375 du 3.12.1998).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.108. Les dépenses budgétaires annuelles affectées à ce secteur ont considérablement varié d'un exercice à l'autre (2 210 millions d'euros en 1993, 1 425 millions d'euros en 1997 et 1 894 millions d'euros en 1999). Le principal facteur responsable de la fluctuation des dépenses a été le niveau des prix de marché; en effet, le nombre d'animaux ayant bénéficié d'une prime, à savoir quelque 72,5 millions, est resté stable au cours de la période 1993-1999.

2.109. Pour la période 1993-1998, la production et la consommation intérieures de viandes ovine et caprine, respectivement 1,14 et 1,36 million de tonnes en moyenne, ont été relativement constantes. Le taux d'autoapprovisionnement de la Communauté s'élève donc à 84 % environ et le déficit de l'offre a été compensé par des importations en provenance de pays tiers. La Commission n'a pas de position arrêtée concernant le niveau de la production communautaire considéré comme souhaitable, mais les limites individuelles de droits à la prime soumettent efficacement la production intérieure à une sorte de contrainte.

2.110. Le 16 mai 2001, la Commission a annoncé la mise en place d'un régime de la viande ovine plus simple et plus orienté vers le marché, et elle a présenté une proposition de nouveau règlement du Conseil ⁽⁷⁹⁾.

Audit de la Cour

2.111. La gestion de l'OCM dans le secteur des viandes ovine et caprine a été examinée auprès de la Commission et dans les six principaux États membres producteurs ⁽⁸⁰⁾, qui représentent ensemble plus de 90 % des dépenses concernées. L'audit de la Cour a visé à évaluer le fonctionnement actuel du régime et à vérifier dans quelle mesure les problèmes identifiés précédemment demeuraient. La Cour a également examiné si la récente proposition de la Commission prenait en considération les problèmes constatés pendant l'audit.

2.112. Les résultats du dernier audit de ce marché réalisé par la Cour, qui portait sur la période allant jusqu'aux campagnes de commercialisation 1992/1993, ont été publiés dans le rapport spécial n° 3/95 ⁽⁸¹⁾. Dans ce dernier, la Cour se montrait particulièrement critique à l'égard de l'absence d'objectifs clairement définis pour l'OCM, du mécanisme servant à déterminer le montant de la prime et du système de collecte des prix.

2.109. *La stabilité générale du marché de la viande ovine et l'équilibre qui existe entre les approvisionnements intérieurs et les importations, d'une part, et la consommation, d'autre part, montre que la production communautaire se situe à un niveau approprié.*

2.110. *Avant d'élaborer sa proposition de réforme, la Commission a procédé à une évaluation du régime de soutien. Sur la base de cette étude et de ses propres réflexions sur le fonctionnement du régime de la prime à la brebis notamment, la Commission a soumis sa proposition.*

⁽⁷⁹⁾ COM(2001) 247 final.

⁽⁸⁰⁾ La Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni.

⁽⁸¹⁾ JO C 285 du 28.10.1995.

Absence d'évaluation de la performance

2.113. Définis à l'article 39 du traité, les objectifs généraux de l'OCM sont notamment la stabilité du marché et la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole concernée ⁽⁸²⁾. Dans ce contexte, le règlement (CE) n° 2467/98 du Conseil ⁽⁸³⁾ prévoit l'octroi d'une prime compensant la «perte de revenu». Bien qu'elle dispose de services et de sources de données statistiques pour évaluer le revenu et l'activité agricoles, la Commission n'a pas transformé les objectifs susmentionnés en objectifs spécifiques à ce secteur et n'a établi aucun indicateur permettant d'apprécier le degré de réalisation de ces objectifs ainsi que les résultats des mesures mises en œuvre.

Déficience du système de fixation des prix et de la prime

2.114. Le régime de la prime à la brebis prévoit la fixation d'un prix de base et d'un prix moyen pondéré de marché pour la Communauté. Une prime est octroyée quand le prix moyen sur le marché est inférieur au prix de base. Elle correspond à l'écart entre ces deux prix et est destinée à compenser une perte de revenu potentielle pour les producteurs.

2.115. De 1989 jusqu'à la modification des dispositions en vigueur par le règlement (CE) n° 1669/2000 du Conseil ⁽⁸⁴⁾, le prix de base était fixé annuellement par le Conseil, sur proposition de la Commission, compte tenu de facteurs tels que la situation de marché, les perspectives de développement de la production et de la consommation, les coûts de production, la situation de marché dans les autres secteurs de produits animaux et l'expérience acquise. La Commission n'a fourni aucun élément probant permettant de déterminer dans quelle mesure ces facteurs ont été pris en considération, si tant est qu'ils l'aient été. Le prix de base de 504,07 euros par 100 kg de poids carcasse est en fait resté inchangé au cours des six dernières années et est maintenu pour 2001 et les campagnes de commercialisation suivantes, en dépit des nombreux changements intervenus au niveau des facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur ce prix. La Commission n'a pas été en mesure de fournir la moindre information concernant le mode de calcul du prix de base.

2.113. *Le prix de la viande d'agneau est un indicateur du marché et la «perte de revenu» une tentative de créer un indicateur dérivé très simple qui fournisse des informations sur le niveau de baisse du revenu. Il existe certains indicateurs dans les systèmes statistiques, mais ils sont d'un maniement difficile, étant donné que leurs estimations ne sont pas disponibles à la fin de l'année lorsque la prime doit être versée aux agriculteurs.*

2.115. *La Commission prépare régulièrement des rapports sur la situation et l'évolution des activités agricoles dans la Communauté, qui comprennent habituellement des informations sur les revenus des éleveurs d'ovins. Celles-ci sont obtenues en utilisant des indicateurs de revenu provenant de RICA (Réseau d'information comptable agricole) et d'Eurostat. Ces rapports sont pris en compte lors de toute proposition de modification de la politique agricole.*

La fonction du prix de base dans la fixation du montant de la prime est de fournir une base pour le calcul d'un niveau capable d'assurer un revenu raisonnable aux producteurs. En outre, lors de la fixation du prix de base, il est tenu compte des contraintes budgétaires qui ont limité toute augmentation éventuelle des dépenses ces dernières années.

⁽⁸²⁾ Troisième considérant du règlement (CE) n° 2467/98 du Conseil du 3 novembre 1998.

⁽⁸³⁾ JO L 312 du 20.11.1998, p. 1.

⁽⁸⁴⁾ JO L 193 du 29.7.2000, p. 8.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.116. Dans les États membres visités, la Cour a examiné les systèmes de collecte, de constatation et de transmission à la Commission des données relatives aux prix de marché. C'est sur la base de ces derniers que le prix moyen pondéré de la Communauté est déterminé et, par conséquent, que le niveau du soutien communautaire est calculé. L'audit a permis de mettre au jour un certain nombre de faiblesses et d'incohérences mettant en cause la fiabilité du système et l'exactitude des données utilisées:

- a) les coefficients de pondération attribués aux différents marchés représentatifs et les catégories d'agneau prises en considération pour la communication des prix, qui sont tous deux fixés par la réglementation, ne reflètent ni la situation réelle ni la structure des ventes ⁽⁸⁵⁾ prédominant dans les États membres; le niveau des dépenses communautaires serait réduit si les prix de marché étaient constatés pour les catégories de poids représentatives du marché et si des coefficients de pondération reflétant les flux de production étaient appliqués ⁽⁸⁶⁾;
- b) dans les États membres visités, il n'existait que peu d'éléments probants à l'appui des critères pris en considération pour sélectionner les marchés représentatifs et pour déterminer les coefficients de pondération; en outre, il est apparu que l'absence de preuves documentaires appropriées constituait une faiblesse inhérente au système; les autorités nationales ne vérifient ou n'examinent pas régulièrement la source et l'exactitude des données qui leur sont fournies;
- c) en Grèce, en Espagne et en Italie, les catégories de poids prises en considération pour la communication des prix de l'agneau (prévues par la réglementation) ne sont pas représentatives du marché et de la

⁽⁸⁵⁾ La vente des agneaux intervient de différentes manières, par exemple sur les marchés aux bestiaux, directement aux abattoirs, à des négociants qui achètent immédiatement à la ferme, ou à des coopératives. La réglementation ne reconnaît pas l'ensemble de ces pratiques. En outre, les coefficients appliqués aux différents marchés, qui sont fixés par la réglementation, ne reflètent pas toujours les flux de production. S'agissant du Royaume-Uni, la réglementation prévoit ainsi l'application d'un coefficient de pondération de 97 % pour les marchés aux bestiaux et de 3 % pour les abattoirs. Au cours de l'audit, il est apparu que 50 % des agneaux étaient vendus sur les marchés aux bestiaux et que l'autre moitié l'était directement aux abattoirs.

⁽⁸⁶⁾ Sur la base d'un échantillon de semaines sélectionné de façon aléatoire pour lequel les coefficients de pondération ont été adaptés afin de refléter la situation réelle dans trois États membres seulement (Royaume-Uni, Irlande et France), on estime que le montant total des primes à la brebis/chèvre versées au titre de la campagne de commercialisation 1999 aurait été inférieur de 52 millions d'euros au moins, soit 3,4 %, à celui effectivement versé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.116. La Commission a évalué le problème de la communication des prix et est parvenue aux mêmes conclusions que la Cour. Pour obtenir un prix véritablement représentatif, il conviendrait de pondérer l'importance relative des flux sur les différents marchés dans le temps. Même si un tel système est plus précis, il ne pourrait être opérationnel qu'à la condition de disposer d'information détaillée et actualisée des abattages. Une telle approche rendrait le système beaucoup plus bureaucratique et augmenterait les coûts administratifs.

La remarque faite au point c) concernant les catégories de poids souligne l'une des difficultés posées par l'obtention d'une information sur les prix comparable. C'est ce qui explique l'introduction de la notion de qualité type.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

production nationale; dans ces pays, les prix relevés ne tiennent pas compte des carcasses d'agneau et de chèvre de catégorie légère, qui ont la préférence des consommateurs mais dont le prix est plus élevé ⁽⁸⁷⁾; cela est confirmé par les données d'Eurostat concernant les prix, qui font apparaître que ces derniers sont jusqu'à 60 % plus élevés que ceux enregistrés dans le cadre de l'OCM ⁽⁸⁸⁾;

- d) à l'exception des prix constatés sur les marchés aux bestiaux, les autres sources d'information relatives aux prix de marché ne font généralement pas référence aux prix obtenus par les producteurs, mais à ceux obtenus par les marchands et les grossistes; les prix communiqués devraient refléter ceux obtenus par les producteurs;
- e) il existe entre les pratiques administratives des différents États membres, voire d'un même État membre ⁽⁸⁹⁾, des différences qui ne sont pas sans incidence sur la comparabilité des prix relevés.

Statistiques tardives et incomplètes concernant les primes

2.117. Conformément aux dispositions de l'article 2 du règlement (CEE) n° 2700/93 de la Commission ⁽⁹⁰⁾, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission, avant une certaine date, les données

2.117. *Le problème posé par la transmission de statistiques nationales en temps utile n'est pas propre au secteur ovine et caprin. La situation n'est pas facilitée dans ce secteur par l'imprécision des obligations en matière de fourniture d'information. La réforme du régime sera l'occasion d'améliorer les textes et de rendre les exigences plus claires.*

⁽⁸⁷⁾ Selon les statistiques d'Eurostat relatives à l'abattage d'agneaux en 1999, le poids carcasse moyen était de 9,73 kg en Grèce, de 11,07 kg en Espagne et de 6,62 kg en Italie. S'agissant de ces trois pays, le règlement (CEE) n° 1481/86 de la Commission dispose que les prix doivent correspondre à la catégorie de carcasses d'agneaux pesant entre 12 et 16 kg.

⁽⁸⁸⁾ Données provenant de la base New Cronos et relatives aux agneaux d'engraissement âgés de deux à douze mois, dont la catégorie est comparable à celle couverte par l'OCM. Elles ont été obtenues par conversion du poids vif en poids carcasse.

⁽⁸⁹⁾ Par exemple, les prix constatés sur le marché de Rungis (France) correspondent aux prix de gros, alors que sur le marché d'Athènes, les prix de gros enregistrés sont réduits de 10 % pour supprimer la marge bénéficiaire des grossistes et que les prix relevés sur le marché de Rome ne se réfèrent pas aux opérations effectuées sur place, mais aux prix collectés par téléphone auprès des abattoirs. Dans certaines régions d'Espagne, les prix communiqués sont des prix indicatifs pour la semaine à venir et non des prix effectifs. Dans certains États membres, les informations concernant les prix sont collectées par téléphone ou bien ces derniers sont fixés par une commission, tandis que dans d'autres, les prix sont fondés sur des documents probants détaillés provenant des marchés aux bestiaux et des abattoirs.

⁽⁹⁰⁾ JO L 245 du 1.10.1993, p. 99.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

statistiques relatives aux demandes de prime. Pour la période 1997-1999, seuls l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni ont communiqué ces informations dans les délais prévus. Au moment de l'audit, les retards accusés par les autres États membres étaient de trois à dix-huit mois. En outre, la Commission ne disposait pas d'informations complètes concernant le nombre de demandes de prime à la brebis introduites ces trois dernières années. Il apparaît clairement que les informations nécessaires à la gestion et au contrôle du régime ne sont pas disponibles en temps opportun.

Manque de clarté en matière de limites individuelles de droits à la prime et utilisation partielle de celles-ci

2.118. S'agissant du total des droits individuels à la prime, la situation manque de clarté et il n'a pas été possible d'obtenir la confirmation de ces droits par le biais d'une comparaison entre le nombre total de droits détenus dans chaque État membre et ceux détaillés dans les documents internes de la Commission. Alors qu'un plafond global national pour les droits à la prime est fixé pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, aucun plafond n'a été officiellement fixé pour les autres États membres. Les chiffres les plus récents de la Commission indiquent qu'au Royaume-Uni le nombre d'animaux ayant bénéficié d'une prime en 1994 et en 1996 ⁽⁹¹⁾ a dépassé le nombre total de droits individuels.

2.119. De 1993 à 1999, le taux moyen d'utilisation des limites individuelles au niveau communautaire a été d'environ 91,7 %. La complexité administrative du régime et des procédures nationales mises en œuvre sont telles que, indépendamment de la demande, les limites ne seront jamais intégralement utilisées.

Justification douteuse de la prime supplémentaire à la brebis et à la chèvre dans les zones défavorisées; absence de réexamen périodique de la classification des zones

2.120. L'élevage ovin et caprin est pratiqué principalement dans les zones défavorisées (environ 80 % des animaux), où il n'existe guère de solutions de remplacement. Outre la prime à la brebis, les producteurs de ces régions bénéficient d'une aide spéciale. Il s'agit d'une

2.118. Les plafonds par État membre correspondent à la somme des droits alloués à chaque producteur individuel, calculés sur la base du nombre de demandes de primes soumises durant une année de référence. Pour clarifier la situation, il est proposé que, dans le cadre de la réforme du régime d'aide, les plafonds nationaux soient publiés dans une annexe au règlement de base.

2.119. En premier lieu, un faible pourcentage du quota peut être gardé dans la réserve nationale. En outre, certains producteurs préfèrent ne pas épuiser entièrement leurs droits. Les raisons sont d'ordre structurel ou économique et pas seulement liées à la complexité des procédures administratives. Ainsi en 1999, l'utilisation du quota était de 59 % en Finlande et de 70 % en Allemagne, alors qu'il atteignait 98 % et 99 % en Espagne et au Royaume-Uni respectivement.

2.120. Le supplément forfaitaire pour les producteurs des régions défavorisées dit «prime "monde rural"», avait été introduite initialement en vue de protéger ces producteurs contre les fluctuations de la prime apparues à la suite de l'application des stabilisateurs. Il a été reconnu que ces producteurs ne

⁽⁹¹⁾ Cette question fait actuellement l'objet d'une enquête de la part des services de la Commission chargés de l'apurement des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

prime forfaitaire à la brebis/chèvre dont le montant n'a pas été modifié depuis 1995 ⁽⁹²⁾. Aucun élément probant justifiant le niveau de la prime en cause n'a été fourni au cours de l'audit. En outre, la Commission ne dispose pas de données sur les différences de coûts de production et de revenus entre les producteurs des zones défavorisées et ceux des autres régions.

2.121. Les listes des zones défavorisées des États membres, établies pour la première fois en 1975, ont été modifiées à plusieurs reprises. Chacune des modifications s'est soldée par un accroissement du nombre de régions considérées comme zones défavorisées. La superficie totale de celles-ci, exprimée en pourcentage de la superficie agricole utilisée (SAU), était de 33,9 % en 1975, de 49,2 % en 1988 et de 55,2 % en 1998. Aucun élément n'atteste que les États membres ou la Commission procèdent périodiquement et de manière planifiée à un réexamen du statut des zones considérées comme défavorisées.

Mesures communautaires connexes

2.122. Les productions ovine et caprine sont concernées par des actions communautaires telles que les actions de développement rural et de protection de l'environnement, et réciproquement, notamment en ce qui concerne l'élevage dans les zones défavorisées. Les critères d'éligibilité à ces actions et le montant du soutien communautaire ont une incidence sur l'élevage ovine

RÉPONSES DE LA COMMISSION

pouvaient pas réagir aux variations des conditions du marché avec autant de souplesse que les autres producteurs et que la perte de revenu résultant de l'effet des stabilisateurs était susceptible d'avoir des conséquences défavorables. L'étude d'évaluation a montré que les producteurs des régions défavorisées avaient mieux tiré leur épingle du jeu que la moyenne des autres producteurs. On peut donc conclure à la réussite de cet instrument.

2.121. *En ce qui concerne la procédure de classification, il importe de noter que, selon la réglementation communautaire relative aux régions défavorisées [règlement (CE) n° 1257/1999, qui a remplacé le règlement (CE) n° 950/97], les compétences de la Commission se limitent uniquement à s'assurer que les modifications apportées à la liste des régions défavorisées proposées par les États membres respectent les critères de classification communautaires. Ce règlement ne prévoit pas un réexamen régulier du statut des régions déjà classées et n'autorise pas la Commission à proposer une modification de la liste approuvée ou de refuser une modification de la liste si les critères de classification ont été respectés.*

L'accroissement du nombre de régions défavorisées exprimé en pourcentage de la SAU est dû principalement, entre 1975 et 1988, à l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, et, entre 1988 et 1998, à l'élargissement à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède, ces six pays comptant tous une proportion très élevée de régions défavorisées.

Consciente du fait que les régions défavorisées risquaient d'augmenter et, partant, d'accroître le nombre d'agriculteurs éligibles au supplément, la Commission, dans sa proposition de réforme du régime, propose que les États membres tiennent compte d'un critère supplémentaire lors de la détermination des régions éligibles à l'octroi du supplément. En tout état de cause, ces régions ne doivent pas être situées en dehors des zones défavorisées.

2.122. *La Commission est consciente des interactions existant entre l'élevage ovine/caprin et les mesures de développement rural cofinancées par l'UE. Même si l'incidence de certaines de ces mesures (par exemple, aide aux investissements, aide au démarrage) sur la situation économique des éleveurs ovins et caprins ne devrait pas être sous-estimée, la Commission souhaite préciser que:*

⁽⁹²⁾ La prime s'élève à 6,641 euros par brebis pour les producteurs d'agneaux lourds et à 5,977 euros par brebis/chèvre pour les producteurs d'agneaux légers/de chèvres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

et sur le revenu des exploitants. La Cour a constaté que les autorités nationales et les services de la Commission n'avaient pas calculé les effets possibles des différents régimes sur le budget, sur la production et sur le revenu des exploitants.

2.123. Dans son rapport spécial n° 14/2000 ⁽⁹³⁾ sur la PAC et l'environnement, la Cour a fait état des problèmes de surexploitation des pâturages dans le secteur des ovins et des caprins dans certaines régions de Grèce, d'Irlande et du Royaume-Uni (points 23-24). Conformément aux dispositions de l'article 9 du règlement (CE) n° 2467/98 du Conseil, les États membres peuvent appliquer des mesures de protection de l'environnement appropriées en fonction de la situation particulière des terres affectées à l'élevage d'animaux des espèces ovine et caprine. La Grèce (pour le département de l'Attique) et le Royaume-Uni ont adopté un certain nombre de mesures dans le cadre de ces dispositions. Pour tenter de résoudre le problème de la surexploitation des pâturages sur les propriétés foncières communales, l'Irlande a en revanche mis en place un plan-cadre national provisoire en 1998 ⁽⁹⁴⁾, dans l'attente de l'élaboration de plans-cadres pour l'exploitation des propriétés foncières communales dans le contexte du programme de protection de l'environnement rural (PPER).

La récente proposition de la Commission ne remédie pas complètement aux insuffisances constatées par la Cour

2.124. La nouvelle proposition de la Commission est essentiellement centrée sur la fixation du montant de la prime. Lorsqu'elle a fait part de cette proposition, la Commission a reconnu que le mode de calcul de la prime était imparfait, principalement en raison de la complexité du système et de l'absence d'approche uniforme dans les États membres.

2.125. La Commission propose le paiement d'une prime fixe de 21 euros par animal. Ce montant a été déterminé sur la base de la moyenne des primes versées entre 1998 et 2000. La mise en place de cette prime forfaitaire permettra de lever les ambiguïtés et les incertitudes de l'ancien système; cependant, elle ne reflète pas la situation du marché.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- 1) *les mesures agroenvironnementales ne servent qu'à compenser les frais encourus par les agriculteurs ou leurs pertes de revenu liées au respect d'engagements allant au-delà des bonnes pratiques agricoles et*
- 2) *que les indemnités compensatoires allouées aux régions défavorisées visent à compenser la gravité d'un handicap naturel permanent affectant l'activité agricole.*

2.123. *Lors de l'élaboration de ses propositions de réforme du régime, une attention particulière avait été accordée aux effets environnementaux de l'élevage ovin et caprin. En vertu des règles de conformité croisée aux critères environnementaux fixées dans le règlement (CE) n° 1259/1999, les États membres sont tenus d'analyser l'impact des différents secteurs agricoles sur l'environnement. Ceux-ci doivent rédiger des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures et des sanctions, incluant une évaluation de leurs effets.*

Dans sa proposition de réforme du régime, la Commission a proposé d'élaborer un rapport tenant compte, en particulier, des rapports présentés par les États membres. Ce rapport devrait constituer une bonne base pour le suivi du respect des règles de conformité croisée aux critères environnementaux.

2.125. *Le niveau de la prime forfaitaire a été fixé sur la base du montant moyen de 1998, 1999 et 2000. Ce chiffre (20,6 euros) et le supplément «monde rural» (6,641 euros) ont été arrondis à l'unité supérieure, soit 21 et 7 euros respectivement. Lors de la soumission de sa proposition, la Commission a respecté le principe de neutralité budgétaire et le cadre des perspectives financières pour les dépenses agricoles établi pendant les réformes d'Agenda 2000.*

⁽⁹³⁾ JO C 353 du 8.12.2000.

⁽⁹⁴⁾ S'agissant de certaines propriétés foncières communales, le plan-cadre national provisoire prévoit une réduction immédiate de 30 % du nombre d'ovins ainsi qu'un gel des droits individuels en 1999 et en 2000 à un niveau correspondant à 70 % de ceux octroyés en 1998.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.126. La proposition de la Commission prévoit également l'introduction de droits nationaux spécifiques, ce qui constitue une réponse aux critiques formulées par la Cour concernant la situation existante (voir point 2.118). Il convient donc de s'en féliciter.

2.127. La nouvelle proposition ne permet pas de remédier à un certain nombre d'insuffisances identifiées par la Cour; il s'agit de l'absence d'objectifs spécifiques et quantifiés (voir point 2.113) et de l'incapacité des États membres à communiquer certaines données statistiques fondamentales relatives aux demandes de primes (voir point 2.117).

Conclusion

2.128. S'agissant du régime actuel, l'audit de la Cour fait apparaître qu'un grand nombre d'insuffisances mises au jour dans le rapport spécial n° 3/95 demeurent. Les recommandations formulées à l'époque n'ont pas été prises en considération, comme l'attestent l'absence d'objectifs clairement définis et, par suite, d'évaluation périodique de leur réalisation (voir points 2.113), les déficiences en matière de détermination du prix de base, du prix de marché, puis du montant de la prime (voir points 2.114-2.116), le fait que les États membres n'aient pas communiqué les statistiques relatives aux primes (voir point 2.117) et les manquements concernant le réexamen périodique du statut des zones défavorisées (voir point 2.121).

Recommandations

2.129. Indépendamment de sa nouvelle proposition, il serait souhaitable que la Commission:

- a) définisse des objectifs spécifiques et quantifiés par rapport auxquels la performance du régime puisse être évaluée;
- b) réexamine la base de calcul de la prime fixe qu'elle se propose d'introduire;
- c) fasse en sorte que les États membres s'acquittent de leur obligation de fournir des statistiques à une date déterminée;

2.128. Comme le recommande la Cour dans son rapport spécial n° 3/95, la Commission a entrepris une étude du régime de primes qui a été achevée en 2000. Sur la base de cette étude d'évaluation et de ses propres réflexions sur le fonctionnement de la prime à la brebis en particulier, la Commission a décidé de soumettre sa proposition de réforme dudit régime dans le but de corriger les déficiences constatées à la lumière de l'expérience acquise et des perspectives du marché de la viande ovine.

La Commission peut accepter bon nombre des observations faites par la Cour, qui rejoignent d'ailleurs certaines de ses conclusions contenues dans le rapport d'évaluation, notamment en ce qui concerne la communication des prix et la méthodologie utilisée pour le calcul de la prime. Il a été remédié à un certain nombre de lacunes identifiées dans le rapport spécial n° 3/95. Ainsi, par exemple, il est proposé de supprimer le régime d'engraissement.

Selon la législation communautaire concernant les régions défavorisées, les compétences de la Commission consistent à vérifier que les modifications de la liste des régions défavorisées proposées par les États membres respectent les critères de classification communautaires.

2.129. Dans ses conclusions, l'étude d'évaluation propose trois options: maintenir le statu quo, améliorer le système actuel ou modifier le régime. Compte tenu des résultats de l'étude d'évaluation, le maintien du statu quo n'était pas considéré comme une solution acceptable. La charge administrative qui résulterait des tentatives d'amélioration du régime actuel avait également été jugée inacceptable, les résultats escomptés étant trop incertains. L'amélioration du système actuel supposerait de disposer de données d'une qualité impossible à obtenir, du moins à court terme.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- d) revoie le caractère permanent du statut de zone défavorisée;
- e) réexamine la question de l'interaction entre les différentes actions communautaires ayant une incidence sur le secteur des viandes ovine et caprine, en vue de formuler des propositions pour améliorer la portée de ces actions.

Gestion par la Commission de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes

Introduction

2.130. Dans son rapport annuel 1994 ⁽⁹⁵⁾, la Cour a fait état de déséquilibres croissants affectant certains marchés de fruits et de légumes, ainsi que d'insuffisances en matière de contrôle, responsables de dépenses de retrait grevant lourdement le budget. En 1996, la Commission a proposé une réforme de l'organisation commune de marché (OCM), qui est devenue effective le 1^{er} janvier 1997 ⁽⁹⁶⁾.

2.131. Dans son rapport annuel 1998 ⁽⁹⁷⁾, la Cour a examiné la question de savoir dans quelle mesure les nouvelles dispositions prévues par la réforme tenaient compte de ses critiques. À l'époque, l'audit n'avait pas porté sur la mise en œuvre de la réforme. Des modifications ont été apportées à l'OCM en décembre 2000 ⁽⁹⁸⁾; les mesures correspondantes sont entrées en vigueur à partir de la campagne de commercialisation 2001/2002.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le projet de proposition soumis aux autorités budgétaires reconnaissait que certains aspects du régime avaient bien fonctionné, comme les limites individuelles par exemple, en maintenant l'équilibre et la stabilité dans le secteur. Il a aussi été reconnu que le mécanisme actuel avait permis, malgré sa lourdeur, de fixer la prime à un niveau approprié.

La principale modification apportée au régime consiste à remplacer le paiement compensatoire par un paiement forfaitaire. Celui-ci sera stable et prévisible et consistera en un montant fixe permettant de planifier et de simplifier la gestion de l'éleveur. Les producteurs pourront ainsi réagir plus rapidement aux signaux du marché. Cette modification favoriserait une simplification du fonctionnement du régime de la prime et éviterait de devoir recourir à des procédures pesantes de communication des prix et à des calculs complexes. Étant donné que la proposition supprime le lien entre la prime, les prix et la production, elle est mieux adaptée aux objectifs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le passage à une prime fixe conduira aussi à un plus haut degré de prévisibilité budgétaire, puisque disparaîtraient les anciennes fluctuations du niveau de la prime.

⁽⁹⁵⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes relatif à l'exercice 1994, chapitre 2 (JO C 303 du 14.11.1995).

⁽⁹⁶⁾ Règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes; règlement (CE) n° 2201/96 du Conseil du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes; règlement (CE) n° 2202/96 du Conseil du 28 octobre 1996 instituant un régime d'aide aux producteurs de certains agrumes (JO L 297 du 21.11.1996).

⁽⁹⁷⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes relatif à l'exercice 1998, chapitre 2 (JO C 349 du 3.12.1999).

⁽⁹⁸⁾ Règlement (CE) n° 2699/2000 du Conseil du 4 décembre 2000 (JO L 311 du 12.12.2000, p. 9).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.132. Le présent rapport vise à déterminer dans quelle mesure l'application des dispositions prévues par la réforme de 1996 a permis de résoudre les problèmes constatés précédemment, et si les dernières modifications sont de nature à remédier aux déficiences qui subsistent.

2.133. L'audit a été centré sur les éléments fondamentaux de la réforme, dont l'objectif est de réduire les déséquilibres structurels, d'accroître le rôle des organisations de producteurs (OP) et les adhésions à celles-ci, leur financement et leurs programmes opérationnels. L'audit a également comporté un examen de la gestion des retraits du marché et de la transformation de certains fruits (pêches, poires et agrumes). Les travaux sur place ont été effectués dans les cinq principaux États membres producteurs, à savoir la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas, où les dépenses du FEOGA au titre des fonds et des programmes opérationnels, des retraits ou de la transformation sont les plus importantes.

Production concentrée dans le Sud et encore fragmentée

2.134. Actuellement, la production communautaire annuelle de fruits et de légumes frais est d'environ 30 et de 55 millions de tonnes, respectivement. La production communautaire est concentrée essentiellement dans les États membres méridionaux, l'Italie étant le plus gros producteur avec 25 millions de tonnes, devant l'Espagne (21 millions de tonnes). En termes de valeur de la production, ces deux États membres représentent 50 % de l'ensemble de la production communautaire mise sur le marché (voir **tableau 2.7**). Depuis 1980, la production communautaire s'est accrue, en volume, de 12 % pour les fruits et de 20 % pour les légumes. La consommation de fruits et de légumes frais est restée stable à environ 29 et 41 millions de tonnes respectivement, mais celle de fruits transformés augmente, notamment en ce qui concerne les jus de fruit.

2.135. La production de produits frais est caractérisée par d'importantes variations de volume, qui reflètent les conditions climatiques. Alors que, du côté de la demande, un petit nombre de gros détaillants a dominé le marché, l'offre est restée dispersée et fragmentée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.132. La Commission rappelle que les propositions qu'elle a faites au Conseil en juillet 2000 visaient, sans préjudice du rapport que la Commission préparait en application du règlement (CE) n° 2200/96, à résoudre « quatre problèmes importants [...] auxquels il [convenait] de remédier de toute urgence ». Il s'agissait de la rigidité du régime alors applicable aux tomates transformées, du niveau des quantités garanties (quotas ou seuils) pour les tomates, les poires et les agrumes transformés, de la simplification à apporter au fonctionnement des fonds opérationnels et de l'amélioration de la gestion des restitutions.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Cadre réglementaire et importance budgétaire

2.136. Deux OCM régissent le secteur, l'une pour les produits frais, l'autre pour les produits transformés. Elles prévoient les principales mesures suivantes:

- a) des incitations favorisant l'adhésion des producteurs aux OP, afin d'accroître la production et d'améliorer, par leur intermédiaire, les circuits de distribution;
- b) le financement des retraits de la production excédentaire pour stabiliser les prix;
- c) l'octroi aux producteurs, pour une série limitée de fruits et de légumes frais destinés à la transformation, d'une aide à la production; avant les modifications apportées en 2000, l'aide à la production pour les pêches et les poires était accordée aux entreprises de transformation à condition qu'elles aient payé un prix minimal déterminé aux producteurs sous contrat.

Tableau 2.7 — Valeur de la production de fruits et de légumes frais commercialisée des États membres; valeur de la production commercialisée par l'intermédiaire des organisations de producteurs

(Mio EUR)

États membres	Production commercialisée totale		Production commercialisée par l'intermédiaire de toutes les organisations de producteurs	
	Valeur moyenne 1999/2000	%	Valeur	% de la valeur totale de la production commercialisée
	(1)	(2)	(3)	(4 = 3 : 1)
B	1 038,43	3	738,14	71
DK	167,50	1	48,54	29
D	1 735,84	6	593,97	34
EL	2 159,38	7	325,00	15
E	6 768,57	22	3 391,51	50
F	4 889,19	16	2 709,93	55
IRL	186,51	1	17,62	9
I	8 700,00	28	2 347,84	27
L	5,00	0	0,00	0
NL	2 279,00	7	1 618,61	71
A	344,11	1	59,88	17
P	782,49	3	61,13	8
FIN	174,61	1	22,51	13
S	166,22	1	67,02	40
UK	1 740,96	6	457,91	26
Total UE	31 137,81	100	12 459,61	40

Source: Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2200/96 [COM(2001) 36 final].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.137. Depuis 1996, les dépenses communautaires annuelles dans le secteur des fruits et des légumes (à l'exception des bananes)⁽⁹⁹⁾ représentent environ 1 300 millions d'euros, soit quelque 3 % des dépenses totales du FEOGA-Garantie (voir **tableau 2.8**). La valeur de la production représente quelque 15 % de l'ensemble de la production agricole communautaire. Globalement, les dépenses liées aux retraits ont été orientées à la baisse, oscillant entre 100 et 300 millions d'euros. Elles se sont élevées à 169 millions d'euros en 2000. Les

Tableau 2.8 — Total des dépenses encourues dans le cadre de l'OCM des fruits et légumes pour la période 1994-2000

(Mio EUR)

Ligne budgétaire	Titre	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Fruits et légumes frais							
1-1500	Restitutions à l'exportation	187	203	73	67	41	23	33
1-1501	Retraits	390	360	164	294	138	91	169
1-1502	Fonds opérationnels des OP	2	0	0	6	239	256	270
1-1504	Noisettes	0	0	0	0	4	5	10
1-1505	Arrachage	0	127	108	0	67	20	0
1-1506	Actions promotionnelles	9	6	7	0	0	0	0
1-1507	Fruits à coque	89	75	80	77	110	94	107
1-1508	Bananes	138	116	203	206	208	178	235
1-1509	Autres interventions	9	11	21	19	34	15	9
1-150	Total fruits et légumes frais	824	898	656	669	841	682	833
	Fruits et légumes transformés							
1-1510	Restitutions à l'exportation	30	36	25	17	18	17	13
1-1511	Aide à la production — Tomates	362	377	357	372	328	322	279
1-1512	Aide à la production — Produits à base de fruits	97	111	138	144	87	94	84
1-1513	Aide à la production — Raisins secs	109	122	130	121	115	128	122
1-1514	Aide à la production — Conserves d'ananas	4	5	17	4	6	8	5
1-1515/1503	Compensation — Agrumes	130	282	235	244	113	203	215
1-1516	Aide à la production — Framboises	1	1	1	1	0	1	1
1-1517	Mesures spécifiques (asperges)	0	0	0	0	3	2	1
1-1519	Autres interventions	0	0	0	0	0	0	0
1-151	Total produits transformés	733	934	903	903	670	775	720
1-159	Autres (= recouvrements)	0		0	- 3	0	0	- 2
	Total fruits et légumes	1 557	1 832	1 559	1 569	1 511	1 457	1 551

Source: Sincom.

⁽⁹⁹⁾ L'OCM pour la banane fait l'objet d'un audit séparé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

dépenses relatives aux fonds opérationnels gérés par les organisations de producteurs, créés par la réforme de 1996, sont passées de 239 millions d'euros en 1998 à 270 millions d'euros en 2000.

Principaux problèmes constatés précédemment par la Cour et réforme de 1996

2.138. La réforme de 1996 traitait une partie des problèmes identifiés par la Cour en 1994, notamment:

- a) l'absence de fonds des OP ou leur caractère insuffisant;
- b) le nombre limité d'adhésions aux OP;
- c) le niveau trop élevé des retraits pour certains produits et l'insuffisance des procédures applicables en la matière;
- d) l'inefficacité du système de fixation des prix et des aides pour les produits transformés;
- e) les limites du mécanisme des seuils⁽¹⁰⁰⁾ en tant qu'instrument de réduction de la production excédentaire;
- f) l'insuffisance des contrôles et du suivi.

Les changements intervenus sont exposés aux points 2.139-2.142.

Renforcement du rôle des organisations de producteurs (OP)

2.139. La réforme de 1996 visait à limiter les retraits en orientant une part plus importante de la production vers le marché. Pour ce faire, elle a prévu le renforcement du rôle des OP et des incitations favorisant l'adhésion des producteurs à celles-ci. Elle a mis en place les fonds opérationnels pour les OP agréées, financés conjointement par la Communauté et par les

2.139. La Commission souligne que les deux utilisations possibles des fonds opérationnels, le financement des programmes opérationnels d'une part et le financement de retraits d'autre part, sont deux actions complémentaires qui concourent toutes deux à la maîtrise du marché, dans son fonctionnement conjoncturel pour l'une et dans ses aspects structurels pour l'autre.

⁽¹⁰⁰⁾ Les indemnités de retrait et l'aide à la production sont réduites l'année suivante si les quantités retirées ou les quantités transformées dépassent les limites établies (seuils d'intervention et seuils de transformation). Le mécanisme des seuils s'est avéré inefficace, car sans effet immédiat sur la production.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

producteurs eux-mêmes. Ils devaient principalement servir à la mise en œuvre de programmes opérationnels approuvés par les États membres et destinés à adapter la production à la demande ainsi qu'à améliorer la qualité et la commercialisation. Ils pouvaient également être utilisés pour compléter les indemnités communautaires de retrait et pour payer les compensations relatives au retrait d'autres produits non éligibles à l'aide communautaire.

Réduction des montants de l'aide

2.140. La réforme de 1996 a limité les quantités éligibles aux retraits, réduit le niveau de l'aide et simplifié le régime. L'OCM prévoyait également que la destruction des produits n'interviendrait qu'en dernière instance, après la distribution gratuite, la cession pour la production d'aliments pour animaux, la transformation et l'utilisation à des fins non alimentaires. Les seuils d'intervention ont été maintenus en tant que mesure complémentaire pendant une période transitoire (jusqu'en 2002).

2.141. Afin d'encourager les OP à présenter leurs produits à la transformation plutôt qu'au retrait, l'aide à la production d'agrumes leur a été directement versée, contrairement à l'aide à la transformation pour les pêches et les poires, qui a continué d'être versée aux transformateurs. S'agissant des agrumes, la réduction de l'aide ⁽¹⁰¹⁾ résultant du dépassement du seuil de transformation concernait les OP; pour les pêches et les poires transformées, elle s'appliquait en revanche aux transformateurs.

Amélioration des contrôles et du suivi

2.142. Les changements apportés pour améliorer les contrôles et le suivi devaient comprendre la mise en place de nouveaux critères plus stricts de reconnaissance des organisations de producteurs. Des mesures prévoyant l'adoption formelle des programmes opérationnels au niveau des États membres, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, ont été prises. De nouvelles règles ont été établies en matière de retraits. Un corps spécial d'inspecteurs, composé d'agents nationaux et d'agents de la Commission, devait être mis en place pour veiller à l'application uniforme des contrôles dans les États membres. Enfin, la réforme comptait une disposition précisant que sa mise en œuvre devrait faire l'objet d'un rapport de la Commission au Conseil avant le 31 décembre 2000.

⁽¹⁰¹⁾ En cas de dépassement des seuils, le niveau de l'aide pour les années suivantes est réduit en proportion.

Succès mitigé pour la mise en œuvre de la réforme de 1996

Performances inégales des organisations de producteurs

Problèmes relatifs au financement des organisations de producteurs

2.143. Le cofinancement communautaire des fonds opérationnels des OP faisait l'objet d'une double limitation: d'une part, la contribution communautaire versée à une OP ne pouvait pas être supérieure à 4,5 % de la valeur de sa production commercialisée (VPC) et, d'autre part, le montant total des paiements à l'ensemble des OP ne pouvait pas excéder 2,5 % de la valeur totale de la production commercialisée par l'intermédiaire de toutes les organisations de producteurs de l'UE. Par conséquent, les montants disponibles chaque année ne pouvaient leur être communiqués qu'après la mise en œuvre du programme relatif à l'exercice concerné. Le taux de 4,5 % n'était donc pas garanti aux différentes OP, ce qui a placé celles-ci dans l'incertitude quant au montant de l'aide susceptible de leur être versé.

2.144. La valeur de la production commercialisée par l'intermédiaire des OP varie considérablement d'une OP à l'autre (voir **tableau 2.7**): la VPC moyenne par OP va de 1,46 million d'euros au Portugal à 145 millions d'euros aux Pays-Bas (voir **tableau 2.9**). De plus, quelque 10 % des OP ont bénéficié de 50 % de l'ensemble de l'aide communautaire, celle-ci atteignant en moyenne près de 2 millions d'euros par organisation. En revanche, 47 % des OP ont perçu moins de 100 000 euros ⁽¹⁰²⁾.

2.145. Par conséquent, les ressources n'ont pas été réparties entre les États membres proportionnellement au niveau et à la valeur de leur production totale. Cela tient au fait que le nombre d'OP et le taux d'adhésion des producteurs varient selon les États membres, une situation à l'origine de différences significatives en ce qui concerne la part de la production totale commercialisée par l'intermédiaire des OP. Par exemple les Pays-Bas, qui représentent environ 7 %, en valeur, de la production communautaire totale, ont perçu 15 % des fonds opérationnels. À l'inverse, l'Italie et la Grèce, qui comptent pour 28 % et 7 % de la production en valeur, ont perçu respectivement 21 % et moins de 1 % des fonds (voir **tableau 2.10**). Dans les États membres, au niveau

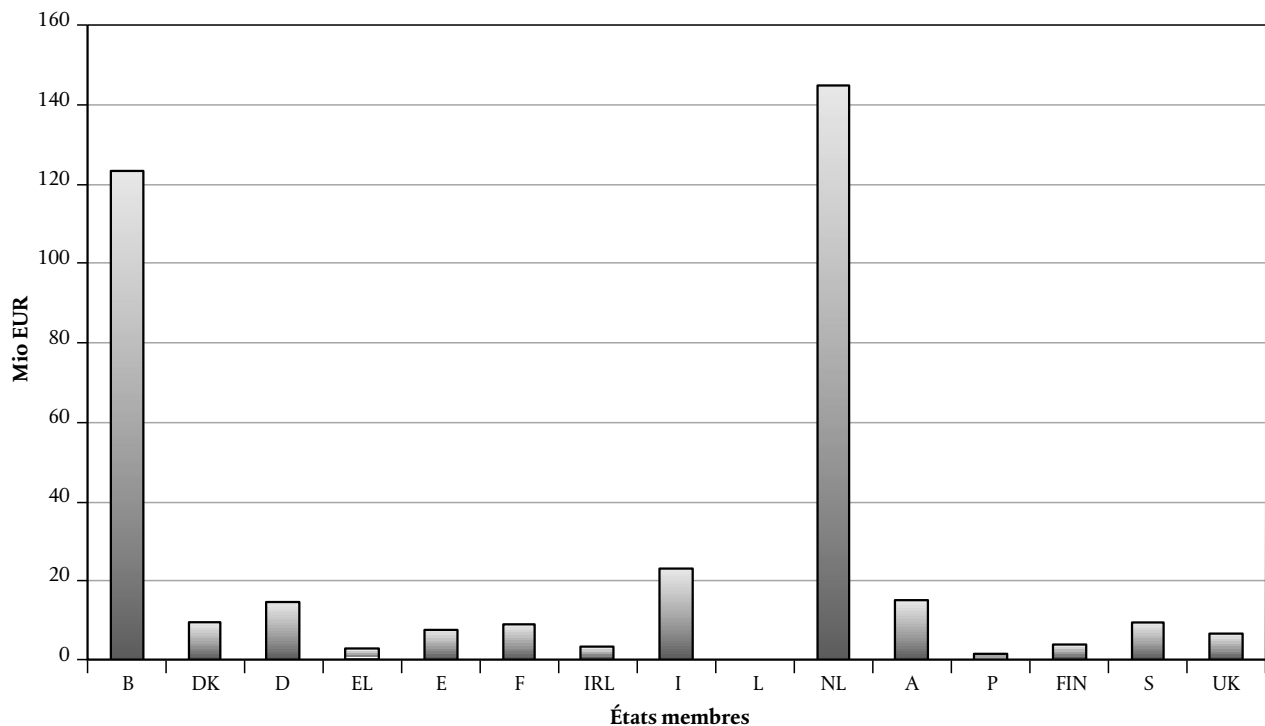
2.144. Dans sa communication au Conseil et au Parlement de juillet 1994 ⁽¹⁾ sur l'évolution et l'avenir de la politique communautaire dans le secteur des fruits et légumes, la Commission avait suggéré que l'aide aux organisations de producteurs soit «dégressive en fonction de leur taille». Cette idée, qui visait à tenir compte des difficultés particulières des petites organisations de producteurs, a fait l'objet de tellement de critiques que la Commission n'a pas cru devoir la reprendre dans ses propositions d'octobre 1995. Il faut d'ailleurs ajouter que le chiffre d'affaires d'une organisation de producteurs n'a pas de lien direct simple avec le nombre de ses membres ni avec le chiffre d'affaire de ceux-ci. En d'autres termes, une «grosse» organisation de producteurs peut être constituée de très nombreux petits producteurs individuels.

2.145. Un des éléments principaux de cette réforme a été de concentrer sur les organisations de producteurs la plus grande partie du soutien financier communautaire à ce secteur. Il semble donc plus adéquat, pour juger de la répartition de l'aide communautaire entre les États membres, de comparer cette aide à la valeur de la production commercialisée, dans chaque État membre, par les organisations de producteurs. La situation est alors la suivante, en moyenne pour la période 1997/2000:

⁽¹⁰²⁾ Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2200/96 concernant l'organisation des marchés des fruits et des légumes [COM (2001) 36 final], point 2.5, p. 24.

⁽¹⁾ COM(94) 360 final du 27.7.1994.

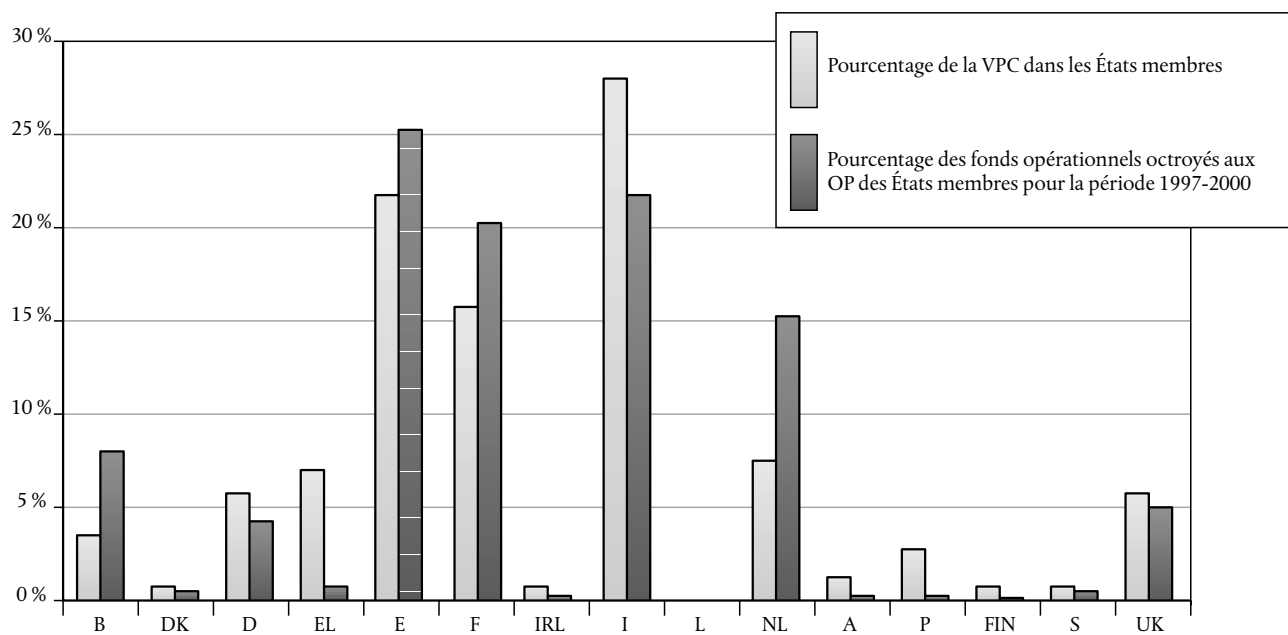
Tableau 2.9 — Valeur moyenne de la production de fruits et légumes frais commercialisée par organisation de producteurs ayant un programme opérationnel



NB: Le présent graphique montre que la valeur moyenne de la production commercialisée par organisation de producteurs était au moins six à sept fois plus élevée en Belgique et aux Pays-Bas que dans les autres États membres.

Source: Rapport de la Commission au Conseil sur l'application du règlement (CE) n° 2200/96 [COM(2001) 36 final].

Tableau 2.10 — Fruits et légumes frais: comparaison entre la part de la valeur de la production commercialisée dans les États membres et la part des fonds opérationnels octroyés à leurs OP pour la période 1997-2000



NB: Le présent graphique montre que la corrélation entre la valeur de la production commercialisée des États membres et le financement octroyé à leurs OP est faible.

Source: Rapport de la Commission au Conseil sur l'application du règlement (CE) n° 2200/96 [COM(2001) 36 final] et rapports financiers 1997-2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

régional, les ressources ont également été mal réparties. Ainsi, en Italie, 90 % des ressources ont été attribuées aux OP implantées dans le nord, alors que la production est concentrée dans le centre et dans le sud du pays.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

État membre	Part de la production des OP de l'État membre dans la production globale des OP communautaires (%)	Part de l'État membre dans l'aide communautaire aux fonds opérationnels (%)
Belgique	6	7
Danemark	0,5	0,4
Allemagne	5	4
Grèce	2	0,9
Espagne	25	26
France	22	22
Irlande	0,2	0,2
Italie	20	21
Pays-Bas	14	14
Autriche	0,4	0,3
Portugal	1	0,2
Finlande	0,2	0,0
Suède	0,5	0,4
Royaume-Uni	4	4

Il ressort de ces données qu'il n'existe une difficulté réelle que pour le Portugal et la Grèce. Dans ces deux États membres en effet, et la Commission l'a déjà noté dans son rapport de décembre 2000, les organisations de producteurs occupent une position plus faible en terme de production commercialisée et la part de ces organisations de producteurs qui demandent à bénéficier d'un fonds opérationnel est plus faible que dans le reste de la Communauté. Cette situation ne concerne toutefois que la production commercialisée sur le marché des produits frais. Par contre, le soutien communautaire en faveur de la transformation et de l'exportation est plus important dans les pays méditerranéens que dans le reste de la Communauté.

Dans sa communication de juillet 1994, la Commission avait déconseillé, pour ce secteur des fruits et légumes, l'instauration généralisée d'aides à l'hectare, système permettant de lier directement l'aide financière à la production de chaque producteur individuel. En décidant et en approuvant la réforme d'octobre 1996, le Conseil et le Parlement ont suivi, sur ce point, l'orientation de la Commission.

La complexité de la réglementation a entraîné l'adoption de mesures inappropriées et incohérentes dans le cadre des programmes opérationnels

2.146. Conformément aux modalités d'application de la réglementation, les États membres sont responsables de l'approbation des programmes opérationnels présentés par les OP. Les procédures en cause étaient complexes et lourdes. Dans certains cas, elles laissaient aux États membres et aux OP une marge de manœuvre importante. Elles étaient donc susceptibles d'être mal interprétées, comme l'attestent plus de 130 notes

2.146-2.149. La Commission rappelle que c'est par souci de subsidiarité, pour éviter toute approche technocratique détachée de la réalité, et pour permettre aux organisations de producteurs d'utiliser l'argent communautaire au mieux pour résoudre les difficultés concrètes et locales de chacune d'elles, qu'il avait été décidé de procéder par étapes pour la mise en œuvre des modalités d'application des programmes opérationnels. C'est ce qui a été fait, d'abord avec le règlement

OBSERVATIONS DE LA COUR

interprétatives diffusées par la Commission en réponse aux nombreuses questions des États membres ⁽¹⁰³⁾.

2.147. La Commission n'a pas suffisamment précisé les conditions d'éligibilité des programmes opérationnels. Deux ans après leur mise en place, la Commission n'avait encore établi qu'une liste non exhaustive d'actions inéligibles ⁽¹⁰⁴⁾. Certaines dérogations à l'inéligibilité des coûts généraux de production, des frais généraux, ainsi que des actions individuelles au bénéfice direct d'un nombre limité de membres, ont également été accordées. En conséquence, les États membres et parfois même des régions, ont appliqué ces critères de manière différente et des programmes peu clairs ont été approuvés.

2.148. La Commission n'ayant pas précisé comment les dépenses des OP devaient être classées, les États membres/régions ont adopté des pratiques différentes. Un certain nombre d'actions diverses ont été regroupées sous une même rubrique et, par suite, la collecte de données fiables pour l'évaluation s'est avérée difficile.

2.149. En raison de la nature imprécise de certaines dérogations accordées par la Commission en vertu du règlement (CE) n° 1647/98, des incohérences ont été constatées dans les États membres. Les OP contrôlées en Espagne, en France et en Italie ont consacré une part importante de leurs programmes au remboursement des coûts généraux de production et des frais généraux, au détriment d'autres actions susceptibles d'améliorer plus directement leur compétitivité et leur performance. En Émilie-Romagne, plusieurs cas de dépenses de personnel très élevées ont notamment été constatées, représentant parfois plus de 50 % des dépenses totales du programme. S'agissant des quatre OP visitées en Andalousie, les frais généraux et les dépenses de personnel représentaient 70 % des dépenses au titre des programmes. Des remboursements élevés effectués par les OP en faveur de membres individuels ont été relevés en France. De plus, malgré la nécessité impérieuse d'accroître les investissements en matière d'informatique dans les OP françaises, les dépenses ont été très faibles dans ce domaine.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

(CE) n° 411/97 qui ne contenait qu'un cadre général, ensuite avec des «notes interprétatives» qui ont permis de mieux cerner les réalités, puis par le règlement (CE) n° 1647/98 qui fixait une «liste non exhaustive des dépenses non éligibles», enfin par le règlement (CE) n° 609/2001 qui détermine les actions et dépenses éligibles et celles qui ne le sont pas.

La Cour relève que la Commission n'aurait pas classifié avec suffisamment de précision les différentes dépenses des organisations de producteurs et n'aurait pas accordé assez d'attention à «la claire nécessité d'augmenter les investissements en informatique dans les programmes opérationnels français». La Commission rappelle qu'en matière de programmes opérationnels elle a voulu éviter de se substituer, sans garantie d'efficacité, aux organisations de producteurs.

La critique de la Cour sur l'absence de logique entre l'existence de retraits et la construction de serres ou de nouvelles plantations est la bienvenue. Ce point n'a en effet peut-être pas fait l'objet d'une attention suffisante dans le passé et devra faire l'objet d'un réexamen.

⁽¹⁰³⁾ À la demande des États membres, la Commission leur adresse des notes interprétatives concernant certaines dispositions réglementaires. Ces notes interprétatives sont normalement adoptées par la Commission et communiquées à tous les États membres à l'occasion des réunions du comité de gestion. Elles n'ont pas force obligatoire.

⁽¹⁰⁴⁾ Règlement (CE) n° 1647/98 de la Commission (JO L 210 du 28.7.1998, p. 59).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.150. Certaines actions relevant des programmes opérationnels étaient incompatibles avec la situation du marché. En Espagne, par exemple, certaines OP ont financé de nouvelles plantations d'oranges ainsi que la construction de serres pour la culture de tomates, alors qu'elles avaient précédemment retiré 30 % et 40 % de leur production d'oranges et de tomates respectivement.

De nombreux producteurs ne sont toujours pas convaincus des avantages des organisations de producteurs

2.151. Les nouvelles mesures de financement des OP prévues par la réforme étaient censées entraîner une augmentation des adhésions. En Grèce et dans le sud de l'Italie, les producteurs ont cependant préféré continuer de vendre individuellement leur production plutôt que d'adhérer à des organisations de producteurs. De plus, le recours limité aux programmes opérationnels de la part des organisations de producteurs dans ces régions a montré qu'ils se satisfaisaient des indemnités de retrait ou de transformation et qu'ils ne cherchaient pas véritablement à adapter leur production au marché.

2.152. Les producteurs qui n'étaient pas membres d'une organisation et n'avaient donc pas l'obligation de respecter leurs règles étaient toujours autorisés à demander l'aide au retrait et à la transformation, bien qu'au taux légèrement réduit de 90 %. En outre, ils pouvaient continuer à vendre leur production sur les marchés locaux, parfois à des prix plus favorables que ceux proposés par les OP locales.

La part de la production commercialisée par les organisations de producteurs est encore trop faible pour en tirer les bénéfices potentiels

2.153. Au niveau européen, la valeur de la production commercialisée par l'intermédiaire des OP (VPC organisée) entre 1997 et 1999 n'a augmenté que de 5 % pour s'établir à 40 % du total de la production, soit des chiffres largement inférieurs à l'objectif de 60 % initialement prévu par la Commission. Dans différents États membres, le niveau de la VPC organisée varie entre 70 % approximativement pour les Pays-Bas, où les producteurs sont bien organisés, et seulement 8 % au Portugal, où tel n'est pas le cas (voir **tableau 2.7**). Au niveau régional, les différences sont du même ordre. En Italie, par exemple, la VPC organisée atteint quelque 62 % dans le nord, 31 % dans le sud et seulement 7 % dans le centre du pays.

2.151. La Commission regrette le peu d'efficacité de certaines organisations de producteurs. Elle souligne que l'organisation commune des marchés fixe comme premier but aux organisations de producteurs l'adaptation de la production à la demande du marché, en quantité et en qualité. Elle rappelle que ce sont les États membres qui sont responsables de la reconnaissance, et du retrait de reconnaissance, des organisations de producteurs. Elle renforcera ses contrôles pour améliorer la situation décrite par la Cour.

2.152. Les retraits ne sont pas une mesure destinée à favoriser le revenu des «bons» producteurs membres d'une organisation de producteurs mais bien une mesure macroéconomique permettant de pallier les fluctuations conjoncturelles de la production globale et de faciliter son adaptation, à court terme, à la demande. En exclure totalement les producteurs individuels aboutirait donc à pousser ceux-ci à «encombrer» le marché avec des produits manifestement excédentaires. Ceci aurait un impact négatif sur le prix de marché au détriment de tous et, en particulier, des membres des organisations de producteurs dont les efforts seraient alors pénalisés. Un raisonnement analogue vaut pour les aides à la transformation.

2.153. Que 60 % de la production communautaire de fruits et légumes soit commercialisée par les organisations de producteurs n'est qu'une prévision, retenue comme hypothèse de calcul pour l'établissement de la fiche financière qui accompagnait la proposition de réforme de 1995 et rappelée comme telle dans l'exposé des motifs de sa proposition au Conseil de juillet 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

La gestion des retraits reste insuffisante et la réduction des aides en cas de production excédentaire est inefficace

2.154. La réforme de 1996 a permis de réduire les dépenses liées aux retraits. En 2000, celles-ci représentent 10 % (169 millions d'euros) des dépenses de l'OCM, contre 25 % (390 millions d'euros) en 1994. Au niveau des États membres, les dépenses au titre des retraits restent élevées dans les pays où les producteurs n'étaient pas encore affiliés à des organisations de producteurs. En 2000 par exemple, l'aide au retrait s'est élevée à quelque 52 millions d'euros en Grèce et en Italie, contre 1,7 million d'euros seulement aux Pays-Bas. Les produits concernés étaient les mêmes qu'en 1994, à savoir les pommes, les pêches, les nectarines, les oranges et les choux-fleurs qui représentent ensemble plus de 75 % de l'aide au retrait pour cette année-là. Cette situation est révélatrice d'une adaptation insuffisante de ces marchés. Pendant la campagne de commercialisation 1999/2000, les retraits de pêches, de nectarines et de choux-fleurs ont été supérieurs aux seuils d'intervention pour ces différents produits. Des excédents structurels subsistent au niveau européen, notamment pour les nectarines et pour les pêches.

2.155. La réduction des aides calculée par la Commission ⁽¹⁰⁵⁾ en cas de dépassement des seuils de retrait est trop faible pour être dissuasive. S'agissant par exemple des choux-fleurs, le seuil d'intervention a été dépassé de 6,3 % en 1997/1998; cependant, la réduction de l'aide n'a été que de 0,34 %. La production n'en a pas moins augmenté considérablement l'année suivante, entraînant un dépassement des seuils de 7,8 % et 51 % pour 1998/1999 et 1999/2000 respectivement. En l'occurrence, l'aide n'a toutefois été diminuée que de 0,4 % et 2,36 % respectivement. Il en est allé de même pour les nectarines, un dépassement de 150 % en 1999/2000 ne donnant lieu qu'à une pénalité de 15 %. Bien que

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.154. La Commission estime qu'il est peut-être prématuré de tirer des conclusions définitives sur l'effet de la réforme de 1996 en matière de retraits au bout des trois premières campagnes de son application. En effet, les retraits ont été limités à respectivement 60 %, 50 % et 40 % des quantités commercialisées pour ces trois premières campagnes, alors que la limite finale, applicable à partir de la campagne 2002/2003, sera, par rapport à la quantité effectivement commercialisée, de 5 % pour les agrumes, de 8,5 % pour les pommes et les poires et de 10 % pour les autres produits concernés. Ceci vaut particulièrement pour un secteur tel que celui des pêches et des nectarines, qui sont des plantations pérennes et dont l'adaptation doit donc être jugée sur le long terme.

2.155. La Commission souligne que les moyens par lesquels la réforme de 1996 doit aboutir à une baisse des retraits sont d'une part la limitation en pourcentage des quantités éligibles au retrait et, d'autre part, la réduction progressive du montant de l'indemnité communautaire de retrait. Les seuils d'intervention n'ont été maintenus pendant la période transitoire, pendant laquelle la limitation des quantités éligibles au retrait restait élevée (60, 50, 40 %), que dans le but d'éviter que la réforme ne se traduise, dans ses premières années d'application, par un accès des producteurs aux retraits plus aisé qu'avant cette réforme. La Commission a donc logiquement continué à appliquer les seuils d'intervention de la même manière qu'ils l'avaient été par le passé par le Conseil.

⁽¹⁰⁵⁾ La Commission calcule le niveau de la réduction des aides en divisant la part des quantités retirées qui excède le seuil d'intervention par l'ensemble de la production. Le résultat obtenu sert ensuite à déterminer la réduction de l'aide pour l'année suivante. Ainsi, pour la campagne de commercialisation 1998/1999, le seuil pour les retraits de choux-fleurs avait été fixé à 111 300 tonnes. Les retraits ont atteint 120 064 tonnes, ce qui représentait un excédant de 8 764 tonnes, soit 7,8 % du seuil. L'aide aurait donc dû être réduite de 7,8 %. La baisse du niveau de l'aide calculée par la Commission était cependant nettement inférieure, puisque celle-ci divisait l'excédent (8 764 tonnes) par l'ensemble de la production (2 226 908 tonnes), ce qui représentait une diminution de l'aide de 0,4 % seulement. L'année suivante, l'aide n'a donc été réduite que de ce pourcentage.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

cette approche ne soit pas irrégulière, elle est totalement inefficace sur le plan de la gestion du marché. Ce système de réduction de l'aide contraste avec celui appliqué par la Commission en matière d'aide à la transformation, où les réductions correspondent à la production excédant le seuil. Si un tel système avait été appliqué aux choux-fleurs pour les campagnes de commercialisation 1997/1998, 1998/1999 et 1999/2000, l'aide aurait été réduite de 6,3 %, 7,8 % et 51 % respectivement, soit une économie 1,8 million d'euros pour le budget communautaire.

2.156. Un certain nombre d'incohérences ont été relevées dans les données relatives aux retraits communiquées par la Commission. S'agissant des choux-fleurs, la Commission a fait état ⁽¹⁰⁶⁾ de retraits, portant sur 118 908 tonnes, 120 064 tonnes et 170 502 tonnes pour les campagnes de 1997/1998, 1998/1999 et 1999/2000 respectivement. Communiquées par les États membres, ces informations ont été utilisées par la Commission, sans vérification préalable, pour chiffrer le dépassement du seuil et les réductions correspondantes de l'aide aux retraits pour la campagne de commercialisation suivante. Calculée sur la base des retraits réellement effectués (172 181 tonnes, 116 696 tonnes et 184 042 tonnes respectivement, l'aide versée par la Commission au titre de ces trois campagnes de commercialisation susmentionnées, s'est en fait élevée à 16 millions d'euros, 10,3 millions d'euros et 15,4 millions d'euros respectivement; le taux de réduction de l'aide utilisé n'était cependant pas correct. Si la méthode employée pour calculer la réduction de l'aide à la transformation avait été appliquée, l'aide aux choux-fleurs pour 1998/1999 aurait été ramenée à 63,27 euros/tonne au lieu de 88,49 euros/tonne et, par suite, une économie supplémentaire de quelque 2,9 millions d'euros aurait été réalisée. Pour 1999/2000, cette même méthode aurait permis d'économiser 3,5 millions d'euros de plus. Les chiffres relatifs aux retraits de pêches et de nectarines pour la campagne de commercialisation 1999/2000 présentent également des incohérences.

2.156. *L'éventuelle diminution de l'indemnité communautaire de retrait suite au dépassement d'un seuil d'intervention ne peut intervenir qu'avant le début de la campagne, faute de quoi les producteurs pourraient légitimement estimer que des mesures ayant des répercussions sur leurs investissements leur sont annoncées tardivement, ce que la Cour de justice pourrait reprocher à la Commission.*

La constatation du dépassement du seuil doit se faire sur la base d'une période décalée, équivalente à la campagne [conformément à l'article 27, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2200/96], mais pas sur la période exacte de la campagne. Par exemple, la constatation du dépassement du seuil pour les choux-fleurs se fait sur la période allant du 1^{er} mars au 28 février, tandis que la campagne pour les choux-fleurs se déroule du 1^{er} mai au 30 avril. Les 118 909 tonnes mentionnées par le Journal officiel cité par la Cour correspondent aux retraits communiqués à la Commission en avril 1998 par les États membres pour la période allant du 1^{er} mars 1997 au 28 février 1998. Les 172 181 tonnes mentionnées par la Cour correspondent à une autre période, allant du 1^{er} mai 1997 au 30 avril 1998.

Même en prenant une période équivalente décalée, il peut arriver, lorsque la Commission vérifie si les seuils d'intervention ont été dépassés ou non, que les États membres, étant donné les délais, transmettent à la Commission des données sur les retraits de tel ou tel produit qui doivent par la suite être rectifiées. Comme on l'a vu plus haut, au nom de la confiance légitime, la Commission ne peut plus modifier l'indemnité communautaire de retrait en cours de campagne, même si des informations mises à jour lui parviennent. Elle a cependant entamé une procédure d'apurement des comptes à l'encontre d'un État membre qui a communiqué des données sous-évaluées.

⁽¹⁰⁶⁾ JO L 151 du 21.5.1998, p. 24; JO L 124 du 18.5.1999, p. 3; JO L 108 du 5.5.2000, p. 8.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.157. Il ressort des données communiquées par la Commission que, pour la période de mise en œuvre 1997-2000, quelque 24 millions d'euros (3,6 % des fonds opérationnels des OP) ont été dépensés sur ces fonds pour compléter les versements communautaires et compenser les retraits de produits non couverts par l'indemnité communautaire. Les informations communiquées à la Cour par les États membres faisaient dans certains cas apparaître des quantités différentes de celles enregistrées par la Commission ⁽¹⁰⁷⁾, ce qui donnait à penser que la classification n'était pas toujours cohérente et qu'un certain nombre de dépenses de retraits pourraient s'avérer non conformes aux dispositions du règlement (CE) n° 2200/96 relatives aux quantités éligibles à l'indemnité de retrait.

2.158. Les mesures adoptées par la Commission en vue d'accroître la distribution gratuite des produits retirés n'ont pas été suffisamment efficaces. Dans l'intervalle, la majeure partie des produits retirés a donc continué d'être détruite. Des consultants externes ⁽¹⁰⁸⁾ engagés par la Commission ont effectué une évaluation, qui a montré que deux pour cent seulement des pommes et des oranges retirées étaient destinés à la distribution gratuite.

Incohérences affectant la gestion de l'aide à la transformation de pêches et de poires

2.159. Avant les modifications de 2000, le règlement laissait à la Commission une marge de manœuvre importante en matière de fixation du prix minimal que les transformateurs doivent payer aux producteurs. S'agissant de l'aide à la transformation, dont le versement aux transformateurs est imputé sur les ressources communautaires, le règlement disposait cependant qu'elle devrait être calculée sur la base de la différence entre le prix minimal et le prix mondial, celle-ci ne pouvant toutefois pas être dépassée ⁽¹⁰⁹⁾. Toute variation de l'un ou l'autre de ces prix avait par conséquent une incidence sur le niveau de l'aide.

2.160. Les critères appliqués par la Commission pour fixer le prix minimal n'étaient pas cohérents. De plus, aucune évaluation de l'incidence de celui-ci sur le revenu des producteurs n'a été réalisée. En 1997/1998 par exemple, la Commission a réduit le prix minimal des pêches de 2 %, dans le seul but de lui faire suivre la même

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.157. La Commission prend acte des informations fournies par la Cour. Elle va procéder auprès des États membres à une vérification des informations que ceux-ci lui ont communiquées.

2.158. La Commission veut souligner fortement qu'elle a toujours déployé, et continuera à déployer, toute son énergie pour éviter, dans toute la mesure du possible, la destruction des produits retirés du marché. Elle affirme que la distribution gratuite de ces produits est pour elle une priorité et le restera malgré les difficultés inhérentes au caractère périssable des fruits et légumes. Elle indique que les quantités retirées et distribuées gratuitement ont représenté 76 000 tonnes pour la campagne 1997/1998, 27 000 tonnes pour 1998/1999 et 45 000 tonnes pour 1999/2000.

2.160. Le secteur des pêches transformées s'est trouvé en 1997 et 1998 dans une situation exceptionnelle, marquée par des niveaux de production très bas en Grèce et, par voie de conséquence, de fortes hausses de prix, tant au plan mondial qu'au plan communautaire. Cette situation, tout à fait inédite, justifiait le relèvement du prix minimal. L'augmentation des

⁽¹⁰⁷⁾ COM (2001) 36 final, p. 25.

⁽¹⁰⁸⁾ Évaluation des programmes alimentaires de la Communauté européenne, rapport final — décembre 1998, p. 36.

⁽¹⁰⁹⁾ Pour calculer le montant réel, un coefficient de rendement entre les matières premières et les produits transformés. Pour la campagne 1998/1999, le coefficient de rendement entre les matières premières et les pêches transformées était fixé à 0,847.

OBSERVATIONS DE LA COUR

évolution que le prix minimal des tomates. Puis, en 1998/1999, la Commission a décidé de relever le prix minimal des pêches de 15 %, le faisant passer de 267,55 euros/tonne à 307,68 euros/tonne, afin de répercuter partiellement l'augmentation du prix mondial des pêches, qui avait atteint 263 euros/tonne. Suite à cette décision, l'aide à la production est passée à 60,65 euros/tonne au lieu de 26,7 euros/tonne si le prix minimal avait été maintenu à son niveau antérieur. L'augmentation du prix minimal était contraire aux orientations générales de la PAC, qui vont dans le sens d'une réduction des aides directes et des prix, et a empêché de réaliser une économie d'un montant de quelque 14 millions d'euros.

2.161. L'objectif des seuils de transformation est de limiter les dépenses communautaires. Le seuil de 582 000 tonnes fixé pour les pêches en 1990 correspondait à la production moyenne des trois années précédentes. Celle-ci était largement supérieure à la consommation intérieure de l'UE, à savoir quelque 300 000 tonnes. Après 1997, la Commission n'a pas proposé d'abaisser ce seuil, alors que la production a régressé en Italie. Par conséquent, la production de pêches transformées a pu croître dans les autres États membres ⁽¹¹⁰⁾ sans aucun risque de sanctions.

2.162. S'agissant des poires transformées, le seuil de 102 000 tonnes fixé en 1989 correspondait également à la production moyenne des trois années précédentes. Toutefois, celle-ci était largement inférieure à la consommation intérieure de l'UE, à savoir quelque 125 000 tonnes. Depuis lors, le seuil n'a pas été relevé pour tenir compte de l'accroissement de la production enregistré jusqu'en 1998/1999. Au cours des trois dernières campagnes de commercialisation (1997/1998 à 1999/2000), le seuil a été systématiquement dépassé; en l'occurrence, il l'a été de 25 %, de 34 % et de 40 % respectivement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

prix dans la Communauté était une réalité pour les transformateurs dont la Commission devait et a tenu compte. C'est la décision inverse, c'est à dire la non-prise en compte de cette situation, qui aurait pu être, très justement, reprochée à la Commission.

Pour la campagne 1998/1999, l'aide a été diminuée de 25 % (de 81,28 euros/tonne en 1997/98 à 60,65 euros/tonne en 1998/1999). Cette diminution de l'aide était également justifiée dans le contexte de la campagne en cause, marquée par une amélioration de la conjoncture pour les transformateurs communautaires. La fixation de l'aide au niveau préconisé par la Cour, 26,7 euros/tonne — ce que la Commission pouvait faire, indépendamment du fait que le prix minimal soit relevé ou non —, aurait correspondu à une baisse de l'aide beaucoup trop forte de 67 %. Lors de la fixation des aides et prix, la Commission doit tenir compte de la conjoncture économique particulière à chaque campagne. Ses décisions ne doivent toutefois pas conduire à amplifier les variations et à déstabiliser, par des décisions trop brutales, tout un secteur d'activité économique.

La fixation des prix et aides de la campagne 1998/1999 était tout à fait justifiée et ne s'est pas traduite par une augmentation excessive du prix minimal et des dépenses.

2.161-2.162. *La Commission considère que le soutien communautaire à la transformation de certains fruits et légumes mis en place depuis 1969 a pour objectif de permettre l'écoulement de la production traditionnelle de la matière première en cause et non pas d'assurer l'autoapprovisionnement de la Communauté.*

⁽¹¹⁰⁾ Les exportations ont augmenté, tandis que les importations sont restées stables. La production est concentrée en Grèce, qui représente environ 65 % de la production totale.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.163. La Commission a appliqué les sanctions résultant du franchissement des seuils fixés pour les poires à l'ensemble des transformateurs de l'UE, sans tenir compte des responsabilités des différents États membres dans la production excédentaire. La Commission a réduit l'aide du même pourcentage que celui du dépassement, ce qui a entraîné des baisses significatives de l'aide à la transformation. Celle-ci est passée de 180,87 euros/tonne en 1996 à 118,86 euros/tonne en 1999. Ainsi, les transformateurs de poires de l'UE, qui devaient toujours payer un prix minimal élevé pour leurs matières premières (356 euros/tonne), étaient désavantagés par rapport à leurs concurrents non communautaires. Malgré l'aide perçue, ils devaient encore payer les matières premières au prix net de quelque 237 euros/tonne, contre 160 euros/tonne seulement pour leurs concurrents. La baisse de production de poires transformées enregistrée en 1999/2000 ⁽¹¹¹⁾ pourrait tenir au fait que le seuil d'intervention était bas et que les sanctions appliquées étaient importantes.

Le paiement d'une aide directe à certains producteurs n'a pas eu l'incidence escomptée

2.164. Depuis 1996, l'aide à la transformation est versée directement aux producteurs d'agrumes ⁽¹¹²⁾. En conséquence, l'aide à la production versée aux transformateurs ainsi que le prix minimal payé aux producteurs ont été supprimés. En Italie et en Grèce, où les producteurs ne sont pas bien organisés, les transformateurs ont payé des prix très bas aux exploitants agricoles. En Grèce par exemple, certains transformateurs ne versaient aux producteurs qu'une drachme par kilo d'oranges (0,0030 euro/kilo), soit un prix largement inférieur au coût de production. Les producteurs ne recevaient en

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.163. La Commission n'a fait qu'appliquer la réglementation communautaire en vigueur depuis plus de trente ans, qui prévoyait que les conséquences du dépassement d'un seuil communautaire devaient s'appliquer uniformément à l'ensemble du secteur communautaire concerné. Aucune demande de modification de cette politique n'a d'ailleurs été faite lors des débats qui ont abouti à la réforme de 1996. Ce n'est que récemment qu'un changement de cette pratique a été souhaité, qui a abouti aux propositions de la Commission de juillet 2000 et au règlement (CE) n° 2699/2000. La baisse de l'aide intervenue pour les poires entre 1996 et 1999 était essentiellement (pour les deux tiers) due à l'amélioration de la conjoncture (hausse des prix mondiaux de la matière première).

La baisse de la transformation de poires intervenue en 1999/2000 a fait suite à plusieurs années de fortes augmentations. Cette baisse était donc tout à fait relative et pouvait être considérée comme un retour à la normale. Rien ne prouve d'ailleurs que la réduction de l'aide fut la cause de cette baisse. L'explication viendrait plutôt de la concurrence qu'exerce le marché du frais. Pour les poires, les prix sur le marché du frais sont souvent plus attractifs et les producteurs se détournent alors de la transformation. Toute la difficulté de la gestion de ce régime réside donc dans la double nécessité d'assurer un revenu suffisant aux producteurs, et donc un prix minimal suffisamment élevé, et de maintenir la compétitivité des transformateurs, et donc une «charge à l'industrie» raisonnable, le tout dans le strict respect des règles de l'OMC. Ceci explique qu'alors que, comme le remarque très justement la Cour, le prix minimal était resté relativement élevé, la Commission l'a baissé pour la campagne 1999/2000.

2.164. Le revenu des producteurs d'agrumes provient non seulement de leurs ventes à la transformation mais aussi de celles sur le marché des produits frais. C'est donc ce revenu global, par hectare ou par kilogramme, qui doit être comparé au coût de production et non pas seulement celui provenant de la transformation. En effet, en moyenne, dans la Communauté, 20 à 30 % seulement de la production d'agrumes est livrée à la transformation. C'est dire que la plus grande part du revenu des producteurs, et donc de l'amortissement des coûts de production, vient du marché du frais.

Cela dit, la situation décrite par la Cour reflète bien la situation qui existe lorsque les producteurs sont peu organisés ou lorsque le dynamisme économique des organisations de producteurs est faible. Leur position économique vis-à-vis de la transformation est alors réduite et certains peuvent être tentés de «brader» leur vente à la transformation dans le seul but d'obtenir l'aide communautaire. Une telle situation n'est certainement pas saine du point de vue économique. Ici aussi, un contrôle accru des organisations de producteurs permettra, peut-être, d'améliorer la situation. Mais la réforme de 1996

⁽¹¹¹⁾ La production de poires transformées est passée de 140 689 tonnes en 1996/1997 à 92 438 tonnes en 1999/2000; les importations ont légèrement baissé et les exportations sont restées relativement stables. La production est concentrée en Espagne et en Italie.

⁽¹¹²⁾ Dans le régime relatif aux agrumes, plus de la moitié des dépenses est consacrée à la transformation des oranges (130 millions d'euros). C'est en Italie que les dépenses étaient les plus élevées (70,3 millions d'euros), devant la Grèce (31,3 millions d'euros) et l'Espagne (27,9 millions d'euros).

OBSERVATIONS DE LA COUR

l'occurrence, aide comprise, qu'un maximum de 0,076 euro/kilo, alors que leur coût de production était estimé à 0,25 euro/kilo.

2.165. Fixés à un niveau bien inférieur à celui de la consommation intérieure de l'UE, les seuils de transformation pour les oranges ont été franchis chaque année depuis la mise en œuvre de la réforme. Les taux de réduction de l'aide aux producteurs ont atteint respectivement 42 %, 32 % et 30 % pour les trois campagnes de commercialisation qui ont suivi la réforme. Ces réductions ont concerné tous les producteurs d'oranges, sans qu'il soit tenu compte des responsabilités des différents États membres ou organisations de producteurs dans la production excédentaire. Les autorités grecques soutiennent que le revenu des producteurs a chuté de 50 %.

2.166. Suite à une production record d'oranges transformées en 1997/1998, l'aide à la transformation des oranges a été diminuée. Le montant de l'aide octroyée aux producteurs, augmenté du prix de vente des oranges transformées, est devenu inférieur à l'indemnité communautaire de retrait. Les producteurs ont donc été encouragés à présenter leurs produits au retrait plutôt qu'à la transformation.

Accroissement, dans certains cas, des écarts entre les revenus des producteurs

2.167. L'analyse des données de la Commission enregistrées sur le réseau d'information comptable agricole (RICA) a fait apparaître au niveau des États membres des différences considérables entre les revenus annuels

RÉPONSES DE LA COMMISSION

s'est, au contraire, traduite, en Espagne, par un revenu provenant des livraisons à la transformation souvent supérieur au prix minimal en vigueur avant la réforme.

2.165. Pour ce qui concerne le niveau du seuil de transformation des agrumes et les pénalités à appliquer en cas de dépassement, voir ci-dessus les points 2.168 à 2.170.

La réforme de 1996 visait à encourager la transformation des agrumes en produits plus compétitifs sur le marché. Ce changement de production est effectivement intervenu en Espagne, moins en Italie et peu en Grèce. Cette situation est notamment due à l'existence en Italie et en Grèce d'une forte proportion de variétés peu adaptées, au marché du frais ou à la transformation. Cette situation est aggravée par la faiblesse des organisations de producteurs et, en particulier, de leur structure de commercialisation. Le résultat est effectivement une baisse du prix au producteur en Grèce mais une augmentation en Espagne.

2.166. La campagne 1997/1998 fut la première qui a suivi la modification du régime d'aide à la transformation des agrumes. Lors de cette réforme, il avait été décidé, à la demande du Conseil, que la pénalité pour dépassement du seuil de transformation interviendrait au cours de la campagne du dépassement elle-même. L'aide définitive pour cette campagne 1997/1998 n'a donc pu être calculée qu'après cette campagne. Le lien entre cette aide et les retraits de cette campagne ne peut donc qu'avoir été faible. On note de plus que plus de 1,9 million de tonnes d'oranges ont été transformées au cours de cette campagne 1997/1998, ce qui a représenté un record absolu (la moyenne des dernières années était d'environ 1,5 million de tonnes). Pour leur part, avec 188 000 tonnes, les retraits de cette campagne n'ont représenté que 4,82 % de la production.

La comparaison entre le prix de vente à la transformation et l'indemnité communautaire de retrait est donc délicate et doit être maniée avec précaution.

2.167. La Commission rappelle que l'organisation commune des marchés des fruits et légumes repose sur l'hypothèse que, face à une demande sans cesse plus concentrée, le regroupement de l'offre au sein des organisations de producteurs

OBSERVATIONS DE LA COUR

des exploitants, exprimés en valeur ajoutée nette agricole/unité de travail annuelle ⁽¹¹³⁾. Les revenus ont progressé davantage dans les pays dont la VPC organisée était déjà élevée avant la réforme. Aux Pays-Bas par exemple, les revenus ont évolué plus favorablement qu'en Grèce ou qu'en Italie et, dans une moindre mesure, qu'en Espagne, même si ces deux derniers pays sont les plus gros producteurs. Entre 1992 et 1998, le revenu des producteurs de légumes a en fait baissé dans ces États membres, et l'écart entre eux et les États membres mieux organisés s'est donc creusé. Par exemple, le revenu annuel des producteurs de légumes a augmenté de près de 49 % aux Pays-Bas entre 1992 et 1998, pour atteindre 29 000 euros. De même, le revenu annuel des producteurs néerlandais de fruits a progressé de 138 % pendant cette période, atteignant 10 432 euros. En revanche, les producteurs grecs de fruits et de légumes ont vu leurs revenus chuter de 32 % et de 27 % respectivement, pour s'établir à 2 892 euros et à 3 957 euros en 1997.

Efficacité encore insuffisante des systèmes de contrôle dans plusieurs États membres

2.168. À l'époque de l'audit (1998-1999), malgré la demande du Parlement ⁽¹¹⁴⁾ d'augmenter les moyens matériels affectés aux contrôles, la Commission n'avait affecté que deux agents au nouveau corps spécial d'inspecteurs. Avec des ressources aussi réduites, ce dernier n'a pas pu être pleinement opérationnel et n'a pu remplir ses fonctions que dans une mesure limitée.

2.169. Les procédures de contrôle mises en place dans certains États membres ne se sont pas avérées suffisamment efficaces. Ainsi, la répartition des tâches de contrôle

⁽¹¹³⁾ L'indicateur sélectionné a été la valeur ajoutée nette agricole/unité de travail annuelle. Il correspond au coût des facteurs de production fixes (travail, terre et capital), ce qui permet une comparaison des exploitations indépendamment des facteurs familiaux ou non de l'exploitation. La division en unité de travail annuelle tient compte des différentes catégories de main-d'œuvre salariée présentes sur l'exploitation. Toutes les données ont été exprimées en prix constants de 1992, première année pour laquelle elles étaient disponibles (sauf pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, où 1995 est l'année de référence).

⁽¹¹⁴⁾ Décision 96/377/CECA, CE, Euratom du Parlement européen du 17 avril 1996 donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1994 (JO L 148 du 21.6.1996, p. 45), point 22.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

apparaît plus que jamais comme une nécessité économique pour renforcer la position des producteurs sur le marché et, par là, leur revenu. Bien entendu, ceci n'exclut pas qu'on doive s'interroger sur les raisons qui empêchent le développement des organisations de producteurs dans certaines régions de la Communauté. Ce sera certainement une part importante du travail des services de la Commission dans les mois à venir. Et la réponse à cette question n'est, à coup sûr, ni évidente ni simple.

2.168. *En tenant également compte de la demande du Parlement européen, le Conseil, sur proposition de la Commission, a instauré un corps de contrôleurs par le règlement (CE) n° 2200/96. Le nombre des personnes attribuées au corps de contrôleurs a été augmenté au cours de l'année 2000 à trois personnes (le besoin en effectifs a été estimé en 1996 à cinq personnes sous réserve des allocations de ressources par l'autorité budgétaire). Quant à l'opérationnalité du corps de contrôleurs spécifique, la Commission est d'avis que le corps était opérationnel au motif que plusieurs enquêtes ont été effectuées dans les États membres. Ces enquêtes ont été effectuées aussi en recourant, comme le règlement du Conseil l'a prévu, à des experts nationaux.*

2.169-2.174. *La Commission confirme que l'organisation des contrôles dans les États membres comporte certaines faiblesses. Les audits des services de la Commission ont mené à des constatations semblables à celles de la Cour. Les faiblesses sont poursuivies dans le cadre de l'apurement des comptes et font, le cas échéant, l'objet de corrections financières envers l'État membre concerné.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

entre différents organismes en France et en Italie s'est traduite par une absence de coordination et d'efficience en ce qui concerne les contrôles. En Italie, les autorités de contrôle ont délégué à leurs organisations professionnelles des fonctions clés en matière de contrôle des paiements aux transformateurs et aux producteurs. Dans ces conditions, le degré d'indépendance normalement requis pour le bon fonctionnement des contrôles internes n'a guère pu être atteint.

2.170. Le renforcement du rôle des OP constitue un élément fondamental de la réforme. La reconnaissance des OP, qui leur ouvre droit à une aide financière, impose à ces dernières d'effectuer les contrôles sur place requis par la réglementation. Les actions relevant des programmes opérationnels doivent également être conformes aux mesures prévues par la réforme. En vertu de la réglementation, les États membres sont tenus de visiter annuellement au moins 10 % des OP et de faire en sorte que leurs contrôles couvrent 30 % de l'aide communautaire.

2.171. En France et en Italie, un certain nombre d'organisations de producteurs ont été reconnues alors que les contrôles requis n'avaient pas été effectués. En France, en Italie et aux Pays-Bas, certains programmes opérationnels ont également été approuvés en l'absence de visites préalables. Les paiements finals pour 1997 (Espagne et France) et pour une partie de 1998 (France) ont été effectués sans que les inspections annuelles prévues aient eu lieu, à l'exception de quelques-unes opérées au terme des programmes. S'agissant d'une OP française, le paiement final a en outre été effectué alors que les ajustements jugés nécessaires à l'occasion d'un précédent contrôle n'étaient pas intervenus.

2.172. De manière générale, la gestion des dépenses s'est avérée difficile en raison du classement de dépenses non homogènes sous diverses rubriques. Plusieurs postes de dépenses non éligibles ont dû être annulés suite aux audits effectués par la Cour en Espagne, en France et en Italie. L'audit a notamment permis de déceler des erreurs concernant la VPC déclarée par certaines OP, qui ont faussé la contribution communautaire accordée à certaines OP en Espagne et Italie.

2.173. L'inspection de l'ensemble des produits détruits, qui est obligatoire, n'a pas été assurée en Espagne, en France et en Italie. De plus, certains cas d'opérations de destruction non respectueuses de l'environnement ont été constatés en Espagne et en France. Compte tenu de l'inefficacité des contrôles relatifs aux retraits en Grèce, en Espagne et en France, la qualité des produits éligibles aux primes de retrait ainsi que leurs quantités sont incertaines.

2.174. Une aide communautaire est versée pour les quantités de pêches et de poires présentées à la transformation. Chaque année, les États membres sont tenus

OBSERVATIONS DE LA COUR

de contrôler sur place 25 % de l'ensemble des quantités transformées et d'analyser des échantillons de produits finis afin de tester leur qualité. Il conviendrait de vérifier par la même occasion si le prix minimal est bien payé aux OP. Les contrôles relatifs aux fruits transformés étaient insuffisants en ce qui concerne:

- a) l'échantillonnage des transformateurs à contrôler (Espagne);
- b) l'échantillonnage des produits finis ou des matières premières (Grèce et France);
- c) la qualité et la quantité des matières premières, ou la qualité des produits finis et des inventaires (Grèce, France, Espagne et Italie);
- d) le paiement du prix minimal aux producteurs (Grèce, Italie et Espagne);
- e) les zones cultivées par les producteurs d'agrumes (Grèce, Espagne et Italie).

2.175. L'aide aux actions environnementales relevant de l'OCM, qui est versée aux producteurs par l'intermédiaire des OP, doit faire l'objet d'un contrôle par recoupement avec l'aide agroenvironnementale payée directement aux producteurs individuels conformément au règlement (CEE) n° 2078/92. Aucun contrôle par recoupement efficace n'a été effectué en Espagne, en France et en Italie, ce qui a exposé la Communauté au risque de doubles paiements. Le même risque existe pour l'aide à l'arrachage versée aux exploitants agricoles individuels et pour celle octroyée par les OP à leurs membres.

Le manque de données fiables et le caractère inadéquat de leur analyse nuisent au suivi assuré par la Commission

2.176. Un grand nombre d'informations de base manquait à la Commission pour qu'elle puisse gérer efficacement le marché. Ainsi, elle ne disposait pas d'informations exhaustives sur le nombre d'OP et de leurs membres, sur les retraits financés par les fonds opérationnels ou même sur la production communautaire de fruits et de légumes pour l'ensemble des produits. De nombreuses incohérences ont été constatées dans les chiffres relatifs aux retraits communiqués par les États membres et non corrigés par la Commission (voir points 2.156-2.157). De même, les chiffres relatifs à la production étaient inexacts. Par exemple, les chiffres concernant la production totale de nectarines et de choux-fleurs ont été largement sous-évalués dans les avant-projets de budget général élaborés par la Commission pour les exercices 1994 à 1998, l'ampleur

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.175. *Le développement du SIGC, en ce qui concerne son utilisation pour la vérification des demandes d'aide autres que celles gérées dans le cadre du SIGC, de même que l'introduction de l'obligation de vérification croisée qu'il prévoit, a permis bon nombre d'améliorations depuis que la Cour a commencé son audit de l'OCM.*

2.176. *La disponibilité de statistiques dépend de prime abord des possibilités des États membres de récolter les données, de les traiter et de les communiquer à la Commission. Compte tenu du grand nombre de produits dans le secteur des fruits et légumes (près de la centaine), et de l'importance relative de ce secteur, les statistiques ne peuvent être que sélectives.*

Le règlement (CE) n° 609/2001 précise en son annexe II des exigences relatives aux rapports que les États membres doivent fournir annuellement à la Commission sur les organisations de producteurs et les programmes opérationnels ainsi que sur les contrôles effectués et leurs résultats. La structure souhaitée pour ces rapports a même été communiquée aux États membres sous forme de tableaux. La Commission espère donc pouvoir améliorer sa connaissance statistique des organisations de

OBSERVATIONS DE LA COUR

de la sous-estimation variant de 8 000 tonnes à 190 000 tonnes.

2.177. Le 24 janvier 2001, la Commission a établi à l'intention du Conseil un rapport concernant la mise en œuvre du régime ⁽¹¹⁵⁾. Le rapport en cause ne comportait cependant aucune analyse de la manière dont les fonds avaient été utilisés ni de leur incidence sur les objectifs de marché, notamment ceux concernant l'équilibre du marché et les revenus des exploitants agricoles.

2.178. La Commission ne s'est pas montrée très active en matière de prévention des déficiences affectant la mise en œuvre des programmes opérationnels dans les États membres et n'a pris aucune mesure correctrice immédiatement après avoir eu connaissance de ces déficiences. La réglementation a été modifiée, mais il était trop tard pour influencer sur le contenu des programmes.

Les modifications apportées en 2000 ne remédient pas complètement aux insuffisances constatées par la Cour

2.179. En 2000, la Commission a proposé de nouvelles modifications de la réforme au Conseil. Il a été convenu de les mettre en œuvre à compter de 2001. Ces modifications apportent une réponse à quelques-unes des questions soulevées ci-dessus; elles prévoient notamment:

⁽¹¹⁵⁾ Rapport de la Commission au Conseil sur l'application du règlement (CE) n° 2200/96 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes [COM(2001) 36 final du 24.1.2001].

RÉPONSES DE LA COMMISSION

producteurs et des programmes opérationnels dans un proche avenir.

En ce qui concerne les données de production et de retraits, la Commission est tributaire des données fournies par les États membres. Elle rappelle qu'elle a entamé une procédure d'apurement des comptes à l'encontre d'un État membre qui a communiqué des données sous-évaluées en ce qui concerne les retraits.

2.177. Comme cela est indiqué dans son avant-propos, le rapport de la Commission du 24 janvier 2001 avait pour objet de «décrire la situation existante» en prévision d'un débat sur l'OCM et afin de «servir de plate-forme pour les propositions à formuler à un stade ultérieur».

2.178. La Commission considère qu'il faut bien distinguer, d'une part, les interprétations erronées de la réglementation en vigueur et, d'autre part, les décisions des États membres dans le cadre des pouvoirs qui leur sont reconnus par cette même réglementation pour l'examen des programmes opérationnels présentés par les organisations de producteurs. Dans le premier cas, la Commission engage, selon les cas, les procédures d'infraction ou d'apurement des comptes requises. Dans le second cas, la Commission procède à la modification de la réglementation lorsqu'elle l'estime opportun. Mais cette modification doit respecter les droits acquis des organisations de producteurs et le principe de la confiance légitime. Elle n'a donc, généralement, pas d'effet rétroactif.

Bien entendu, les modifications que la Commission apporte en permanence aux modalités d'application de l'OCM ont la plupart du temps pour point de départ, et tiennent toujours compte, des résultats des missions de contrôle qu'elle effectue dans les États membres. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le règlement (CE) n° 609/2001, qui concerne les fonds et programmes opérationnels, ainsi que le règlement (CE) n° 1148/2001 qui porte sur les contrôles de conformité aux normes de commercialisation. De même, une révision du règlement (CE) n° 412/97 sur la reconnaissance et le fonctionnement des organisations de producteurs est en préparation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) la simplification du système de cofinancement communautaire des fonds opérationnels et l'adoption d'un taux uniforme de cofinancement, ce qui devrait pallier l'insécurité financière et permettre aux OP de privilégier des stratégies collectives à long terme plutôt que des actions procurant un bénéfice immédiat (voir point 2.144);
- b) le remplacement du prix minimal, fixé annuellement, payé aux producteurs par une aide forfaitaire directe, et la suppression de l'aide à la transformation des pêches et des poires, ce qui devrait certainement permettre d'éviter les erreurs et/ou le manque de transparence affectant la fixation annuelle du prix minimal et de l'aide minimale (voir points 2.159-2.160);
- c) le relèvement des seuils de transformation pour les poires et les agrumes devrait permettre de développer les opérations de transformation dans ces régions (voir points 2.161-2.163 et 2.165-2.166);
- d) la réduction de la quantité d'agrumes éligible à la prime au retrait, ce qui devrait limiter le recours aux retraits par les OP (voir point 2.166);
- e) l'établissement de seuils au niveau national plutôt que communautaire, ce qui devrait sensibiliser les États membres au problème des excédents de production (voir points 2.163 et 2.165).

2.180. Toutefois, les modifications de 2000 n'apportent aucune solution aux problèmes suivants:

- a) malgré l'importance des OP pour la réussite de ce régime, aucune mesure additionnelle n'a été prise pour inciter un plus grand nombre de producteurs à y adhérer; les aides aux producteurs individuels sont maintenues (voir point 2.152); le financement communautaire reste lié à la VPC des OP, ce qui privilégie les producteurs mieux organisés au détriment des nouvelles OP (voir point 2.144);

2.180.

- a) *L'organisation commune des marchés pour les fruits et légumes est fondée sur le principe de la liberté de choix des producteurs d'adhérer ou non à une organisation de producteurs et les rend responsable de leur choix. Si la majorité des producteurs de certaines régions préfère ne pas rejoindre une organisation de producteurs efficace, ils doivent aussi assumer les conséquences de leur décision. La comparaison entre le revenu de ceux qui se sont regroupés dans des organisations de producteurs et celui de ceux qui sont restés hors organisations montrera quel choix s'avère être le meilleur. En tout état de cause, la Commission est convaincue que l'adhésion à une organisation de producteurs doit être un acte fondé sur des considérations économiques et non simplement une porte d'accès aux subventions communautaires.*

La Commission estime de plus que les aides communautaires ne doivent pas servir à «attirer» de nouveaux

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) le financement communautaire n'est toujours pas adapté à la production réelle dans les États membres/régions (voir point 2.145);
- c) bien que, globalement, les retraits aient fortement diminué, ils restent élevés dans les États membres dont le degré d'organisation est faible; les excédents de production subsistent pour certains produits (voir point 2.154);
- d) la Commission n'a présenté aucune justification à l'appui des nouveaux taux d'aide aux producteurs en ce qui concerne les revenus des producteurs et l'équilibre du marché.

membres dans les organisations de producteurs mais bien à soutenir les efforts de ceux qui s'imposent des règles et des disciplines au bénéfice de l'ensemble du secteur.

La Commission rappelle enfin que l'article 14 du règlement (CE) n° 2200/96 prévoit des aides spécifiques au démarrage des organisations de producteurs.

- b) Comme indiqué ci-dessus au point 2.152, la Commission estime que la suggestion de répartir le soutien financier communautaire en fonction de l'importance de la production de chaque État membre ou région n'est pas justifiée économiquement. Elle ne l'envisage pas.
- c) La Commission considère que l'observation de la Cour selon laquelle «les retraits restent élevés dans les États membres peu organisés» comme un encouragement à poursuivre la politique menée depuis quarante ans dans le secteur des fruits et légumes, qui accorde une grande priorité aux organisations de producteurs.
- d) La Commission considère que c'est l'ensemble des mécanismes de l'organisation commune des marchés qui vise à assurer la pleine réalisation des objectifs assignés à la politique agricole commune par l'article 33 du traité CE. Les modifications à cette organisation commune des marchés proposées en juillet et approuvées par le Conseil en décembre 2000 visaient à supprimer la rigidité du régime applicable à la transformation des tomates, à modifier certains seuils de transformation pour tenir compte de la forte croissance de la demande, à simplifier le fonctionnement des fonds opérationnels et à améliorer la gestion des restitutions. Ces changements ne peuvent qu'améliorer le fonctionnement global de l'organisation commune des marchés et donc être bénéfiques pour le revenu des producteurs et l'équilibre du marché.

Conclusion

2.181. Les changements apportés à l'OCM en 1996 et en 2000 ont permis de répondre en partie aux questions soulevées lors de précédents audits de la Cour ainsi que dans le cadre de l'examen effectué plus récemment. Toutefois, d'importants problèmes subsistent.

2.182. Les résultats de l'OCM ne sont pas homogènes au niveau des États membres: ce sont principalement les États membres/régions déjà bien organisé(e)s avant la réforme qui ont réussi à équilibrer le marché et à faire croître de manière substantielle les revenus; dans les autres États membres/régions, parmi lesquel(le)s figurent les principaux producteurs, l'évolution a toutefois été lente et s'est même traduite dans certains cas par une

2.182. La Commission est parfaitement consciente des différences qui existent entre les États membres pour ce qui concerne la situation des producteurs de fruits et légumes. Elle est pleinement persuadée que l'amélioration structurelle de la situation et des revenus de ces producteurs viendra d'abord et avant tout d'une meilleure adéquation, qualitative et quantitative, de leur production à la demande solvable du marché. Cela est vrai aussi bien pour les produits frais que pour ceux

OBSERVATIONS DE LA COUR

régression en ce qui concerne le revenu. Dans ces États membres, le renforcement du rôle des organisations de producteurs n'a pas porté ses fruits (voir points 2.151-2.154 et 2.167). Si, comme le pense la Commission, une amélioration significative de leur niveau d'organisation est peu probable, il conviendrait de réfléchir à d'autres moyens d'atteindre les objectifs de l'OCM.

Recommandations

2.183. Avant de présenter de nouvelles propositions de réforme au Conseil, la Commission devrait améliorer la qualité des données relatives au marché dont elle dispose, afin de prévenir le type d'incohérences relevées au cours de l'audit (voir points 2.156-2.157 et 2.176). Il importe que la Commission évalue de manière plus approfondie qu'elle ne l'a récemment fait l'incidence du règlement (CE) n° 2200/96 (voir point 2.177). La Cour recommande à la Commission de procéder à des analyses économiques objectives et à des études de marché, par produit, par État membre/région et par type de producteur. Il s'agirait en l'occurrence d'examiner les niveaux d'aide, les seuils et les plafonds sous l'angle de leur incidence escomptée et réelle. Les résultats devraient être comparés avec ceux de solutions de remplacement, notamment celles qui ont été mises en œuvre avec davantage de succès par ailleurs.

2.184. D'autre part, si les OP doivent continuer de jouer leur rôle actuel, il conviendrait d'envisager d'autres incitations susceptibles de favoriser les adhésions. La Commission devrait traiter le problème de la répartition inégale du financement communautaire. Cela signifie que la capacité de production des petites OP doit être renforcée. La Commission pourrait envisager de faire de l'adhésion à une OP reconnue une condition d'éligibilité à l'aide, comme c'est le cas sur d'autres marchés (celui des bananes par exemple). L'efficacité des OP pourrait ainsi être améliorée et la surproduction découragée. La méthode consistant à réduire l'aide en cas de dépassements des seuils de transformation devrait être revue de manière à la rendre plus dissuasive (voir point 2.155).

2.185. S'agissant de la gestion et du contrôle de l'OCM, la Commission devrait assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels et, le cas échéant, intervenir pour faire en sorte que les mesures mises en place par les OP visent à améliorer la compétitivité et les performances (voir point 2.151) et à

RÉPONSES DE LA COMMISSION

destinés à la transformation industrielle. Elle reste persuadée que la concentration de l'offre par les organisations de producteurs, qui permet sa maîtrise, et une politique contractuelle avec le secteur de la transformation sont des instruments puissants pour permettre cette amélioration. Elle ne conteste pas que les instruments généraux de l'organisation commune des marchés que sont les normes, les fonds opérationnels, les retraits, les mesures à l'importation et les restitutions à l'exportation doivent parfois être complétées par des «mesures spécifiques», nécessaires pour faciliter l'évolution de certaines situations particulières. C'est ainsi que des régimes particuliers de soutien ont été mis en place dans le passé pour le secteur des fruits à coque ou pour celui des fruits rouges. Elle poursuit en permanence sa réflexion sur les améliorations, ou les inflexions, à apporter à l'OCM en vigueur.

2.183-2.185. *Même si elle ne peut certainement pas toutes les accepter, comme cela est indiqué plus haut, la Commission remercie la Cour de ses recommandations. Elle partage tout à fait les soucis de la Cour en matière d'informations statistiques et ne manquera pas d'en faire part aux États membres, souvent réticents à répondre à ses demandes et dont elle dépend très largement sur ce point. Elle reconnaît que des «analyses économiques objectives et un examen du marché» sont indispensables et les réalisera dans la mesure des ressources en personnel dont elle pourra disposer. Elle rappelle enfin que l'objet principal du règlement (CE) n° 609/2001 a été, avant même que la Cour ne le demande, de mieux préciser les actions et dépenses qui peuvent figurer dans un programme opérationnel ou qui doivent en être exclues.*

La Commission reconnaît que l'amélioration de la situation du secteur des fruits et légumes est liée à l'augmentation de la concentration de l'offre par le biais des organisations de producteurs. La Commission indique que, depuis la réforme de 1996 et les modifications de 2000, la quasi-totalité du soutien financier communautaire à ce secteur passe exclusivement par ces organisations de producteurs. Elle estime enfin nécessaire de renforcer le contrôle des organisations existantes pour éviter que des organisations sans réelle efficacité économique et commerciale et n'ayant d'autre ambition que de bénéficier des aides communautaires ne viennent ralentir le dynamisme du secteur et soient un frein au regroupement des producteurs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

répondre plus directement aux besoins réels du marché (voir point 2.152). Elle devrait faire en sorte que le corps spécial d'inspecteurs dispose de ressources suffisantes pour remplir ses fonctions en matière de contrôle et intervienne, le cas échéant, pour s'assurer que les procédures de contrôle des États membres sont fiables (voir points 2.168-2.175). Enfin, il est indispensable que la Commission modifie et simplifie le règlement (CE) n° 1647/98, de manière à clarifier la notion de dépenses éligibles au financement par les organisations de producteurs, ceci afin d'éviter toute erreur d'interprétation du règlement susceptible d'entraîner une utilisation inefficace des fonds (voir points 2.147 et 2.149-2.150); il importe également qu'elle précise comment les dépenses doivent être classées, de sorte que des données fiables puissent être collectées aux fins d'évaluation (voir point 2.148).

OBSERVATIONS PRINCIPALES FORMULÉES DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX

2.186. Les points suivants présentent une synthèse des principales observations formulées dans les rapports spéciaux consacrés à différents domaines relevant du FEOGA-Garantie. Ces rapports ont été adoptés par la Cour après le rapport annuel relatif à l'exercice 1999 et n'ont pas été pris en considération dans la procédure de décharge concernant les comptes de 1999.

Réforme de la procédure d'apurement des comptes

2.187. Outre les points 2.53-2.97, qui ont trait à l'apurement des comptes pour un exercice spécifique, le rapport spécial n° 22/2000 ⁽¹¹⁶⁾ a porté sur l'examen de la réforme de la procédure d'apurement des comptes de 1996. Il concluait que la réforme en cause avait permis de mieux responsabiliser les États membres et qu'elle devait être considérée comme une avancée notable, même si rien n'indiquait qu'elle ait entraîné un raccourcissement des délais nécessaires à l'apurement des dépenses d'un exercice FEOGA donné, tant pour l'aspect financier que pour celui de la conformité.

2.186. La Commission a donné suite aux observations de la Cour.

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

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

La Commission se réjouit de la conclusion de la Cour indiquant que la réforme de la procédure d'apurement des comptes a renforcé l'obligation de rendre compte et a constitué une avancée notable.

⁽¹¹⁶⁾ Rapport spécial n° 22/2000 relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme (JO C 69 du 2.3.2001).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.188. Le nombre des organismes payeurs était cependant encore excessif et un trop grand nombre d'entre eux ne satisfaisait pas aux critères d'agrément requis. Par conséquent, la Commission a dû appliquer des corrections financières à l'encontre de deux États membres.

2.189. Bien qu'il faille remédier à un certain nombre d'insuffisances d'ordre technique, les organismes de certification ont généralement réussi à produire les rapports et les certificats prévus dans les délais fixés. En 1998, près d'un tiers de l'ensemble des dépenses déclarées par les organismes payeurs ont été certifiées avec réserve (ce qui ne signifie pas nécessairement que ces dépenses étaient irrégulières).

2.190. Le recours à l'organe de conciliation s'est traduit par une réduction globale de quelque 10 % des corrections financières appliquées à l'encontre des États membres, mais la Commission devrait examiner le problème des retards enregistrés lors de la procédure de conciliation et s'interroger sur le fait que, dans de nombreux cas, l'organe de conciliation n'a guère su rapprocher les vues opposées de la Commission et des États membres.

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)

2.191. Dans son rapport spécial n° 4/2001 ⁽¹¹⁷⁾, la Cour arrive à la conclusion que le SIGC fournit une base solide pour le contrôle des dépenses liées aux cultures arables et aux primes aux animaux (soit quelque six millions de demandes d'aides chaque année). Les principales recommandations de la Cour à la Commission concernent le développement d'un système d'information de gestion efficient ainsi que la simplification et l'harmonisation du cadre réglementaire (voir point 2.48).

Quotas laitiers

2.192. L'objectif du rapport spécial n° 6/2001 ⁽¹¹⁸⁾ était d'évaluer l'efficacité du régime des quotas mis en place, notamment sa capacité à assurer la maîtrise de la production laitière de l'UE et à équilibrer le marché. La production a été ramenée au niveau visé et la tendance précédemment à la hausse du coût budgétaire de l'OCM du lait et des produits laitiers s'est inversée. La fixation d'un niveau de quotas global n'a cependant pas permis d'adapter la production laitière à une consommation interne et à des exportations non subventionnées. Par ailleurs, malgré l'existence d'excédents subventionnés représentant un coût de près de 3 milliards d'euros par an, les

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.188. L'autorité législative a décidé qu'il incombait aux États membres de fixer le nombre d'organismes de paiement. Alors que la Commission accueillerait favorablement une réduction du nombre d'organismes de paiement, son influence est limitée. La Commission a cependant encouragé les États membres à réduire leur nombre, ce que certains ont déjà fait. Le nombre d'organismes de paiement avait été ramené à 86 en septembre 2000.

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

2.190. Les délais de la procédure de conciliation ne sont pas du ressort des services de la Commission et le rapprochement des positions différentes entre la Commission et les États membres n'est, en effet, pas toujours opportun pour les parties concernées.

2.191. La Commission procède en ce moment à la codification de toute la réglementation en la matière.

2.192. Le niveau actuel des quotas est le résultat des décisions politiques et son coût budgétaire, environ 3 milliards d'euros par an comme le précise la Cour, permet non seulement un équilibre du marché, mais vise également à l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune tels que les revenus des producteurs et le développement rural, sans compter d'autres aspects économiques comme l'emploi des entreprises de transformation.

Le régime des quotas a été un outil fondamental pour la maîtrise des dépenses dans le secteur laitier et dans ce sens le coût pour le contribuable a fortement baissé depuis son instauration en 1984.

⁽¹¹⁷⁾ JO C 214 du 31.7.2001.

⁽¹¹⁸⁾ JO C 305 du 30.10.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

décisions portant sur la réforme de l'OCM dans le secteur du lait et des produits laitiers prévoient une augmentation des quantités de référence nationales de 2,5 % entre avril 2000 et avril 2005.

2.193. Environ 17 ans après son instauration en 1984, le régime des quotas n'est pas encore totalement appliqué. L'Italie continue de ne pas imposer le paiement du prélèvement individuel aux producteurs, tandis que, en Espagne et en Grèce, malgré les progrès réalisés, des problèmes de recouvrement de prélèvements dus demeurent. Bien que la Commission ait recouvré les prélèvements dus auprès des États membres où certains producteurs de lait ne les ont pas payés, cette mesure a perdu son effet dissuasif sur les producteurs et équivaut en fait à l'octroi d'une aide nationale à certains producteurs laitiers, ce qui fausse la concurrence.

2.194. À court terme, la Commission devrait examiner la possibilité de permettre des transferts de quotas entre producteurs d'États membres différents. À moyen terme, la Commission devrait présenter des propositions visant à adapter la production totale de lait à la consommation interne non subventionnée et au potentiel d'exportations non subventionnées, en mettant fin au régime des quotas.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Selon la Commission, dans les conditions actuelles, la fixation des quotas à un niveau permettant d'obtenir un équilibre entre la production, d'une part, et la consommation et les exportations non subventionnées, d'autre part, se traduirait par une réduction de la production d'environ 20 %. Elle considère que cela entraînerait un démantèlement de la capacité de production et donc de transformation.

Les décisions prises dans le cadre de l'Agenda 2000 par le Conseil ont été le fruit d'intenses négociations politiques et l'augmentation des quotas a été la contrepartie à l'extension du régime au-delà du 31 mars 2000, date d'échéance de la réglementation de 1992. D'autre part, la baisse des prix institutionnels prévue à partir de 2005 a rendu possible une telle augmentation. Pour ce qui concerne les augmentations spécifiques, elles ne devront pas contribuer à un déséquilibre plus important, étant donné qu'elles correspondent pour une large part à des quantités déjà produites.

2.193. S'agissant de l'application incomplète du régime des quotas, la Commission, outre l'imposition de corrections financières, a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de l'Italie (avis motivé 97/2228) et de l'Espagne (avis motivé 97/2227) pour l'application incorrecte du régime des quotas laitiers et le non-recouvrement du prélèvement supplémentaire. Dans le cas de ces deux États membres, ces problèmes sont partiellement imputables au fait que les producteurs et les acheteurs ont contesté le prélèvement devant les tribunaux nationaux et que ces actions en justice sont très longues.

2.194. La Commission est d'avis que le fait d'envisager le transfert de quotas entre États membres mettrait en cause les fondements de la réglementation sur les quotas tels que prévus par le règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil, étant donné que le système a été conçu sur base d'un quota national. Elle estime également qu'un changement si important du système administratif de gestion de quotas ne semble pas approprié dans la perspective de la Cour d'abandonner le système.

Comme indiqué dans la réponse au point 2.198, d'autres facteurs en dehors du facteur budgétaire ont été à la base de la fixation du niveau des quotas. Selon la Commission, adapter la production de lait à la consommation non subventionnée et aux exportations non subventionnées, comme demandé par la Cour, signifierait réduire d'environ 20 % le niveau du quota actuel. D'ailleurs, une telle réduction de la production pourrait entraîner une indemnisation des producteurs et pour cette raison elle ne semble pas cohérente avec l'expiration du régime des quotas proposée par la Cour.

En ce qui concerne l'avenir, le Conseil s'est engagé à procéder en 2003, sur la base d'un rapport de la Commission, à un réexamen à mi-parcours en vue de permettre l'expiration du régime actuel du prélèvement supplémentaire après 2006. Dans ce cadre, différentes options seront analysées par la Commission dans la préparation de son rapport.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Rapport spécial relatif à l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine)

2.195. Dans son rapport spécial n° 19/98 ⁽¹¹⁹⁾, la Cour a essentiellement recommandé, concernant le contrôle de l'ESB, que la Commission élabore une stratégie lui permettant de faire face à la crise et que des systèmes adéquats d'identification et d'enregistrement des animaux soient mis en place. Le suivi de ce rapport par la Cour (rapport spécial n° 14/2001) ⁽¹²⁰⁾ a porté sur les mesures arrêtées par la Commission pour identifier et éradiquer l'ESB.

2.196. Il a été montré que la stratégie adoptée par la Commission pour traiter le problème de l'ESB repose sur de bonnes bases, mais que son efficacité est sérieusement entravée par les facteurs suivants:

- a) les procédures institutionnelles à suivre pour adopter des dispositions réglementaires ont limité et retardé la mise en œuvre de mesures fondamentales de contrôle de l'ESB, telles que le retrait des matériels à risques spécifiés (MRS) et l'interdiction de leur utilisation dans l'ensemble de l'UE;
- b) la mise en œuvre de la réglementation relative à l'ESB par les États membres a été déficiente dans plusieurs domaines essentiels: dans la plupart des cas, la mesure d'interdiction concernant l'utilisation des farines de viande et d'os dérivées de mammifères dans l'alimentation des ruminants n'a pas été correctement appliquée par les États membres et plusieurs d'entre eux ont, par le passé, sous-estimé l'incidence réelle de l'ESB. En raison de la mise en œuvre lacunaire des mesures de contrôle concernant l'ESB et de l'absence de définition des MRS à l'échelle européenne (jusqu'à récemment), les consommateurs et les animaux ont été exposés à différents niveaux de risque dans plusieurs États membres;
- c) les mesures dont dispose actuellement la Commission pour faire respecter la réglementation relative à l'ESB dans les États membres sont insuffisantes;
- d) les systèmes d'identification et d'enregistrement des animaux ne sont pas encore pleinement opérationnels dans tous les États membres, bien que le délai pour la mise en œuvre de la base de données ait été fixé au 1^{er} janvier 2000.

2.195. La Commission considère que le rapport constitue dans son ensemble une analyse objective et équitable des mesures de lutte contre l'ESB introduites et mises en œuvre depuis 1998. Les services de la Commission souscrivent en général aux conclusions et aux recommandations du rapport.

2.196. Les réflexions de la Cour sur la réorientation des subventions et l'encouragement de l'extensification constituent l'essentiel de la décision proposée par la Commission et adoptée par le Conseil Agriculture le 20 juin 2001. Les décisions prises (couvrant la période 2001-2003) comprennent, pour les deux régimes de primes, une réduction progressive de la densité du cheptel de 2 UGB/ha à 1,8 UGB/ha en ce qui concerne la prime spéciale à la viande bovine, une réduction substantielle des plafonds nationaux et, en ce qui concerne le régime applicable à la vache allaitante, l'obligation de détenir un nombre minimal de génisses ainsi qu'une suspension de la réallocation des droits à la prime à partir des réserves nationales.

⁽¹¹⁹⁾ Rapport spécial n° 19/98 relatif au financement communautaire de certaines mesures prises à la suite de la crise de l'ESB (JO C 383 du 9.12.1998).

⁽¹²⁰⁾ JO C 324 du 20.11.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.197. Le suivi de la Cour met en évidence d'autres problèmes, tels que les pratiques modernes de production animale et de commercialisation du bétail, notamment les méthodes d'alimentation et d'élevage, le lien entre les aides versées dans le cadre de la PAC en faveur du secteur de la viande bovine et la production, ainsi que l'opportunité de conférer à la Commission des pouvoirs supplémentaires spécifiques pour prendre des mesures à l'encontre des États membres.

Restitutions à l'utilisation de la fécule de pomme de terre et des amidons de céréales et aides à la fécule de pomme de terre

2.198. Le rapport spécial n° 8/2001 ⁽¹²¹⁾ a porté sur le fonctionnement du régime des restitutions à la production, tel que modifié en 1992, y compris les aides directes aux producteurs de pommes de terre féculières. Ces aides, qui ont coûté quelque 900 millions d'euros au budget communautaire en 2000, visent à préserver la compétitivité des producteurs et utilisateurs communautaires d'amidon et de fécule.

2.199. Les trois États membres (Allemagne, France et Pays-Bas) qui bénéficient ensemble d'environ 70 % des dépenses ont été visités et la Cour a formulé des observations sur la qualité des contrôles, sur la méthode de calcul des restitutions à la production, sur le suivi des amidons modifiés ainsi que sur la gestion du système de contingentement de la production des pommes de terre féculières.

2.200. La Commission n'avait jamais évalué si les objectifs fondamentaux du régime avaient été atteints; il s'agissait essentiellement de la compétitivité des industries utilisatrices d'amidon, du niveau de revenu des agriculteurs bénéficiaires des aides directes, ou encore de la compensation du désavantage structurel propre aux féculeries de pomme de terre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.198-2.200. Il ressort des commentaires de la Cour qu'elle n'a pas décelé de difficultés majeures de mise en œuvre en ce qui concerne ce régime particulier. La Cour met en évidence certaines carences, mais celles-ci ne semblent pas revêtir une gravité particulière, à l'exception du problème constaté dans un État membre. Tout système est perfectible et la Commission veillera à attirer l'attention des États membres sur les conclusions du rapport de la Cour.

2.199. Concernant le suivi des amidons modifiés, la Commission, consciente de la possibilité d'abus et d'irrégularités, a procédé régulièrement à des examens et échanges de vues avec les États membres et avec les professionnels sur l'application des mesures particulières pour les amidons modifiés. Certaines dispositions réglementaires ont été adaptées, y compris l'introduction de déclarations engageant les fabricants à garantir l'utilisation correcte du produit, que les États membres sont tenus de respecter et de contrôler. Elle est également prête, si nécessaire, à examiner les conditions en vigueur et le cas échéant les dispositions du règlement (CEE) n° 1722/93.

2.200. La Commission examine régulièrement la situation du secteur et consulte les services compétents des États membres ainsi que les milieux professionnels concernés. En outre, dans le cadre de l'évaluation systématique des politiques agricoles sectorielles, la DG AGRI a mis à son programme de l'année 2000 le lancement d'une étude portant sur l'«évaluation de la politique communautaire de l'amidon et des produits amylacés». Les principales questions d'évaluation portent:

— d'une part, sur l'efficacité et l'efficience des mesures appliquées dans le secteur de l'amidon et des produits amylacés comprenant les restitutions à la production et à l'exportation ainsi que les mesures spécifiques au secteur de la fécule de pomme de terre comprenant la prime aux féculeries et les contingents de production;

— d'autre part, plusieurs questions d'évaluation portent sur le revenu agricole et le développement des régions concernées.

⁽¹²¹⁾ JO C 294 du 19.10.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Restitutions à l'exportation — Destination et mise sur le marché (rapport spécial n° 7/2001) ⁽¹²²⁾

2.201. Le régime des restitutions à l'exportation, qui coûte chaque année quelque 5 milliards d'euros au contribuable européen, 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.

2.202. En 1992, la Commission a produit un catalogue des preuves types pour aider les États membres dans leurs vérifications des preuves d'arrivée à destination, mais il n'a pas été mis à jour. De grandes disparités entre les États membres ont été constatées en ce qui concerne ces contrôles.

2.203. Si la Commission n'a pas entrepris d'audit général du système de preuve d'arrivée à destination, elle a néanmoins relevé d'importantes déficiences affectant les contrôles opérés dans les États membres au moment de l'exportation, qui ont entraîné des corrections financières s'élevant à 188 millions d'euros.

2.204. 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, lesquelles n'ont cependant pas toujours fait l'objet d'un suivi satisfaisant.

Les résultats de l'étude devraient être disponibles fin 2001. Différents éléments en cours d'élaboration pourront s'avérer utiles pour la préparation du rapport que la Commission présentera au Conseil au plus tard le 31 octobre 2001, tel que prévu par le règlement (CE) n° 1868/94 du Conseil, et qui devra porter sur l'allocation du contingent de fécule de pomme de terre dans la Communauté, accompagné, si nécessaire, des propositions appropriées.

2.202. Le système retenu pour prouver l'importation dans un pays tiers 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 59 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.

2.203. Bien que la Commission n'ait pas entrepris un audit général du système de preuves d'arrivée à destination, elle a réalisé un audit spécifique des preuves à l'arrivée délivrées par des sociétés de surveillance en Allemagne, ce pays étant de facto le seul à accepter de tels certificats sur une grande échelle. La correction financière qui en a suivi était d'environ 20 millions d'euros.

2.204. L'agrément et le contrôle du fonctionnement des sociétés de surveillance relève de la responsabilité des États membres. Toutefois, lorsqu'un État membre décide de retirer l'agrément qu'il a donné à une société 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.

En plus, lorsque la Commission a été informée du fait qu'un État membre avait retiré l'agrément à une société de surveillance appartenant à un groupe, il a été demandé aux autres États membres ayant des filiales de ce groupe agréées dans leur territoire de vérifier si les mêmes points de faiblesse existaient dans ces filiales.

Les critères d'agrément applicables aux sociétés de surveillance seront évalués pendant l'audit en cours (commencé en mai 2001) sur les restitutions différenciées effectuées au titre de l'apurement des comptes.

⁽¹²²⁾ JO C 314 du 8.11.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.205. Dans les pays tiers, les ambassades des États membres jouent un rôle central en matière de supervision de l'arrivée à destination des marchandises exportées; cependant, les États membres n'ont pas donné de lignes directrices concernant les contrôles à effectuer avant la délivrance de l'attestation de déchargement. Des contrôles physiques au moment du déchargement étaient rarement effectués.

2.206. 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 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. Les irrégularités présumées dont le rapport en cause fait état en ce qui concerne les paiements représentent quelque 100 millions d'euros.

2.207. Le respect du système de preuves d'arrivée à destination représente une charge pour les administrations et les opérateurs, et fournit un faible niveau d'assurance. La Cour recommande que les preuves d'arrivée à destination soient exigées uniquement en cas de doute ou pour les destinations à haut risque, mais que les contrôles *a posteriori* de la mise sur le marché effectués par les États membres soient intensifiés et incluent 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. Si l'obligation de présenter systématiquement les preuves d'arrivée à destination était maintenue, la Cour recommande de renforcer considérablement le système actuellement utilisé pour valider les preuves d'arrivée et pour autoriser les sociétés de surveillance et les ambassades des États membres à délivrer ces preuves.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.205. Les attestations de déchargement délivrées par les ambassades sont une des preuves, parmi d'autres, prévues par la réglementation pour obtenir le paiement de la restitution. Les diverses preuves utilisables sont énumérés exhaustivement dans l'article 16 du règlement (CE) n° 800/1999.

2.206. Selon l'information transmise par la Cour, le montant cité se réfère principalement à des irrégularités présumées concernant un État membre pour la période 1994-1996 (60 millions d'euros) et à des exportations irrégulières à destination de l'Irak effectuées après l'imposition de l'embargo en 1991 (près de 40 millions d'euros). Ces cas ont donné lieu à l'engagement de poursuites par la Commission et ils font l'objet d'un suivi conformément aux règles en vigueur. En ce qui concerne les autres cas, la Commission ne manquera pas de prendre les mesures qui s'imposent.

2.207. Le fait d'alléger les conditions de présentation des preuves d'arrivée selon les recommandations de la Cour ne serait pas réalisable, car la limitation de leur usage aux cas douteux ou aux destinations à haut risque risquerait de conduire à une perte du contrôle des exportations vers des pays pour lesquels une restitution à l'exportation n'est pas fixée. En outre, cela occasionnerait des risques accrus de fraudes et d'irrégularités et exposerait la Communauté à des critiques de fond sur la façon dont l'UE surveille son commerce subventionné avec les pays tiers, notamment à la lumière des engagements internationaux souscrits à l'encontre de l'octroi de restitutions à l'exportation pour des marchés spécifiques.

La Commission consultera les services responsables des contrôles *a posteriori* pour étudier la possibilité d'inclure la consultation de bases de données relatives aux mouvements des navires et des conteneurs dans les programmes d'audit.

En outre, la Commission va réfléchir à un système entraînant une responsabilisation accrue des sociétés de surveillance. Dans ce contexte, elle va discuter avec les États membres la possibilité de subordonner l'agrément des sociétés de surveillance à la constitution d'une garantie.

2.206-2.211. Le rapport spécial sur les restitutions à l'exportation n'utilise pas l'expression «pratiques abusives graves», mais fait état «d'irrégularités présumées et de dossiers pour lesquels la justification du paiement de restitutions est discutable».

OBSERVATIONS DE LA COUR

Éléments communs aux observations et conclusions des rapports susmentionnés

2.208. Des observations positives notables figurent dans quatre des six rapports spéciaux susmentionnés. Le nouveau système d'apurement des comptes et le SIGC ont tous deux contribué à améliorer la gestion de crédits communautaires importants, tandis que le régime des quotas laitiers a ramené la production au niveau visé. La stratégie adoptée par la Commission pour faire face à la crise de l'ESB repose sur de bonnes bases. Le cinquième rapport, relatif à la fécule de pomme de terre, est moins positif et le sixième rapport confirme quant à lui que les restitutions à l'exportation différenciées ouvrent la voie à des pratiques abusives graves.

2.209. Certains objectifs majeurs n'ont pas été atteints. La réforme n'a pas permis de raccourcir les délais nécessaires à l'apurement des dépenses d'un exercice donné, tant pour l'aspect financier que pour celui de la conformité. Le régime des quotas laitiers n'a pas permis d'adapter la production laitière à une consommation interne non subventionnée. Les procédures institutionnelles à suivre pour adopter des dispositions réglementaires et la mise en œuvre déficiente de ces dernières par les États membres dans plusieurs domaines fondamentaux ont limité la portée des mesures relatives à l'ESB. S'agissant des aides à la fécule de pomme de terre et des restitutions à l'exportation différenciées, la Commission n'a pas évalué si les objectifs de base ont bien été atteints.

2.210. S'agissant du SIGC et du système des restitutions à l'exportation, des insuffisances persistantes ont été mises au jour en ce qui concerne les contrôles, par les États membres, des opérations communautaires. Le régime des quotas laitiers n'est pas encore totalement appliqué 17 ans après sa mise en place.

2.211. Des mesures de simplification et d'harmonisation permettraient, en règle générale, d'améliorer plus facilement la gestion, de réduire les coûts de fonctionnement et d'alléger les contraintes pesant sur les bénéficiaires des aides.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme pour le rapport spécial sur l'amidon de pomme de terre, les commentaires de la Cour laissent supposer que ce régime ne pose pas de problèmes majeurs de mise en œuvre. La Cour a décelé certaines insuffisances mais qui, hormis le problème détecté dans un État membre, ne semblent pas revêtir une gravité particulière.

Rapport spécial «Apurement des comptes»

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

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

Rapport spécial «Quotas laitiers»

Selon la Commission, dans les conditions actuelles, la fixation des quotas à un niveau permettant d'obtenir un équilibre entre la production, d'une part, et la consommation et les exportations non subventionnées, d'autre part, se traduirait par une réduction de la production d'environ 20 %. Elle considère que cela entraînerait un démantèlement de la capacité de production et donc de transformation.

Rapport spécial «ESB»

La Commission se réjouit de l'appréciation favorable réservée par la Cour à la stratégie qu'elle a mise au point pour lutter contre la crise de l'ESB.

Rapport spécial «Amidon»

La Commission a entrepris une étude approfondie dont les résultats seront disponibles à la fin 2001.

La Cour décrit en termes généraux les principales insuffisances en matière de contrôle découvertes dans certains États membres. La Commission convient que, même dans les États membres où le SIGC a été implanté, des déficiences subsistent et sont traitées selon les règles en vigueur dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne les restitutions à l'exportation, il convient d'ajouter que certains États membres ont été sanctionnés pour leurs carences persistantes en matière de contrôles des opérations communautaires. Les décisions de la Commission ad hoc 4, 5 et 6 portent sur des corrections financières qui s'élèvent à près de 230 millions d'euros.

S'agissant de l'application incomplète du régime des quotas, la Commission, outre l'imposition de corrections financières, a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de l'Italie (avis motivé 97/2228) et de l'Espagne (avis motivé 97/2227) pour l'application incorrecte du régime des quotas laitiers et le non-recouvrement du prélèvement supplémentaire. Dans le cas de ces deux États membres, ces problèmes sont partiellement imputables au fait que les producteurs et les acheteurs ont contesté le prélèvement devant les tribunaux nationaux et que ces actions en justice sont très longues.

La Commission poursuivra ses efforts visant à simplifier et à harmoniser le cadre réglementaire concerné.

CHAPITRE 3

Actions structurelles

3.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	3.1
Gestion budgétaire	3.2-3.23
Introduction	3.2-3.6
Exécution des crédits	3.7-3.9
Répartition indicative des crédits disponibles pour la période 2000-2006	3.10-3.12
Revue des commentaires de la Commission relatifs à la gestion financière	3.13-3.15
Exécution des programmations	3.16-3.23
Période 2000-2006: une mise en œuvre plus lente que prévu	3.17-3.19
Période 1994-1999	3.20
Périodes antérieures à 1994: la clôture des interventions	3.21-3.23
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	3.24-3.77
Introduction	3.24-3.27
Analyse des opérations sous-jacentes	3.28-3.43
Engagements	3.28-3.30
Paievements	3.31-3.39
Engagements restant à liquider	3.40-3.43
Analyse des systèmes en matière de contrôle	3.44-3.73
Mise en œuvre du règlement (CE) n 2064/97	3.44-3.56
Mise en œuvre des nouvelles dispositions en vue de la période de programmation 2000-2006	3.57-3.61
Les procédures de clôture des interventions	3.62-3.71
Contrôles effectués par la Commission	3.72-3.73
Conclusions et recommandations	3.74-3.77
Conclusions	3.74-3.76
Recommandations	3.77
Suivi des observations antérieures	3.78-3.116
Les actions en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)	3.78-3.92
Introduction	3.78
Confirmation des lacunes identifiées par la Cour	3.79
Prise en compte au niveau réglementaire des lacunes identifiées	3.80-3.83
Meilleure identification des actions en faveur des PME	3.84-3.85
Des initiatives prises pour améliorer la vérification du respect des règles de concurrence	3.86-3.88
Aspects spécifiques concernant le Fonds social européen	3.89-3.90
L'ingénierie financière et les services aux entreprises	3.91-3.92

Rapport spécial n° 22/98 sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes	3.93-3.95
L'initiative communautaire Leader	3.96-3.112
L'audit de Leader I	3.96-3.97
Le suivi de Leader II	3.98-3.100
Dotations financières	3.101-3.102
Déficiences concernant la gestion de Leader II	3.103-3.110
Conclusion	3.111-3.112
Observations de la DAS 1998 relatives au FEDER et au Fonds de cohésion	3.113-3.116
Résumé des rapports spéciaux	3.117-3.131
Rapport spécial n° 1/2001 sur l'initiative communautaire URBAN	3.117-3.122
Rapport spécial n° 12/2001 sur les interventions structurelles en faveur de l'emploi	3.123-3.129
Rapport spécial n° 10/2001 sur le contrôle financier dans les Fonds structurels	3.130-3.131
Conclusions et recommandations	3.132-3.136

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre est consacré à la rubrique 2 des perspectives financières, qui concerne les actions structurelles. Il traite de l'exécution des quatre Fonds structurels (FS): Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Orientation» (FEOGA-Orientation), Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) ainsi que du Fonds de cohésion.

GESTION BUDGÉTAIRE

Introduction

3.2. L'année 2000 a été le premier exercice des nouvelles perspectives financières et de la période de programmation 2000-2006 des Fonds structurels. L'exercice a été marqué par une nouvelle nomenclature budgétaire, une sous-exécution très importante des crédits d'engagement et de paiement, due notamment à une mise en œuvre de cette nouvelle période plus lente que prévu, et un recours important aux reports de crédits.

3.3. Une nouvelle nomenclature budgétaire a été adoptée dans le budget 2000. Le titre B2-1 «Fonds structurels» est subdivisé en chapitres, non plus par Fonds, mais notamment par objectifs prioritaires des Fonds structurels. Cette nouvelle organisation présente l'avantage de mieux identifier les crédits de la nouvelle période de programmation et elle est cohérente avec le cofinancement de programmes plurifonds par objectif. Cependant, en ce qui concerne les périodes précédentes, la nouvelle nomenclature conduit à ce que, par exemple, dans un seul article (B2-1 0 4), soit reprise la totalité de crédits de paiement pour les quatre Fonds structurels au titre de l'achèvement des programmes antérieurs de l'objectif n° 1 (12 milliards d'euros). Comme la Cour l'a déjà signalé dans ses avis n° 2/2001 et n° 4/97 ⁽¹⁾, pour des lignes dotées de tels montants, le principe de

3.2. L'année 2000 a été largement consacrée aux travaux de programmation comme cela avait été le cas lors des premières années des phases de programmation précédentes des Fonds structurels. Dès lors, la consommation des crédits n'a pu atteindre le rythme de croisière prévu. Cette situation était prévue dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire. La Commission considère que, compte tenu de l'importance et de la complexité des travaux de programmation nécessaires, les délais encourus sont longs mais raisonnables.

3.3. À la suite du changement de nomenclature budgétaire intervenu à partir de 2000, il existe, pour chaque chapitre des Fonds structurels, une ligne pour l'achèvement des programmes antérieurs qui reprend la totalité des crédits de paiement des fonds y afférents. Dans Sincom, cette ligne est subdivisée, ce qui permet d'identifier par Fonds les paiements effectués.

La structure budgétaire sert, en premier lieu, à déterminer les allocations spécifiques des crédits en fonction de leur destination. Plus les postes budgétaires sont nombreux, plus la gestion des crédits devient complexe et plus les mouvements des crédits sont nécessaires pour assurer une exécution optimale. On peut en conclure que l'ordre de grandeur des dotations des lignes budgétaires n'est pas un critère fondamental dans la détermination de la structure budgétaire, mais plutôt l'adoption de décisions uniformes concernant les dépenses.

⁽¹⁾ Avis n° 2/2001 sur une proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (présenté en vertu de l'article 279 du traité CE), point 6 (JO C 162 du 5.6.2001, p. 1). Avis n° 4/97 sur la proposition de règlement (Euratom, CEEA, CE) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes, point 15 et annexes 1.20 et 1.21 (JO C 57 du 23.2.1998, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

spécialité budgétaire perd de sa signification lors de l'établissement du budget. Cela a pour conséquence la coexistence de lignes budgétaires dotées de montants de crédits énormes et d'autres dotées de quelques milliers d'euros.

3.4. Les actions structurelles ont représenté 25,3 % des engagements et 33,1 % des paiements réalisés sur l'ensemble des crédits disponibles en 2000 (pour plus de détails, voir les **tableaux 3.2 et 3.3**). Les engagements au titre de la nouvelle période de programmation 2000-2006 des FS ont atteint 15 446,2 millions d'euros et les paiements 5 906,7 millions d'euros. Les opérations relatives aux périodes précédentes s'élèvent à 2 397 millions d'euros d'engagements, effectués principalement sur crédits reportés de l'exercice précédent, et 19 998,9 millions d'euros en paiements. Quant au Fonds de cohésion, ses opérations se sont élevées à 2 246,4 millions d'euros en engagements et 1 685,2 millions d'euros en paiements.

3.5. Les prévisions budgétaires se sont révélées, une nouvelle fois, très éloignées de l'exécution réelle et le réseau budgétaire visant l'échange d'informations entre la Commission et les ministères des finances des États membres s'est montré peu efficace. En ce qui concerne les crédits de paiement, une sous-exécution encore plus importante a pu être évitée pour les actions de la période 2000-2006 par des versements d'acomptes de 7 % de la participation des Fonds au lieu des 3,5 % prévus lors de l'élaboration du budget et, pour les périodes précédentes, par la liquidation tardive de demandes de paiements, représentant 6,5 milliards d'euros, en attente d'instruction et de paiement à la fin de l'année 1999 ⁽²⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.5. La Commission est consciente de la marge d'écart, relativement importante, qu'on peut constater par rapport aux prévisions budgétaires pour l'année 2000, en particulier pour les crédits de paiement.

Pour les crédits d'engagement, les prévisions pour 2000 dépendaient de l'incertitude relative à l'adoption des programmes avant la fin de l'exercice et, dans une moindre mesure, du partage des concours octroyés aux programmes entre les différents fonds.

L'adoption tardive des interventions a empêché d'atteindre une exécution conforme aux perspectives financières, à la fin de l'exercice et au cours du premier trimestre de 2001.

En ce qui concerne les crédits de paiement, les retards dans l'adoption de nouveaux programmes ont conduit à une sous-exécution des crédits prévus pour le paiement des acomptes initiaux. Compte tenu de la disponibilité de crédits, la Commission a décidé de payer le montant entier de l'acompte conformément aux dispositions du règlement.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les programmes en cours d'exécution, les paiements sont effectués sur la base des demandes présentées à intervalles irréguliers par les États membres. Le système basé sur le réseau budgétaire mentionné par la Cour pourrait être mis en question seulement pour les prévisions relatives à ces dernières opérations.

Cependant la Commission considère que le nouveau système d'établissement de prévisions basé sur les dispositions de

⁽²⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 3.13-3.14 (JO C 342 du 1.12.2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.6. Des obligations juridiques des Communautés de la période de programmation 1994-1999 se sont trouvées sans couverture budgétaire à concurrence de 160 millions d'euros ⁽³⁾. Comme des crédits d'engagement n'ont pas été inscrits dans le budget 2000 pour l'achèvement des interventions de la période 1994-1999, ce déficit a finalement dû être couvert par une réduction équivalente des dotations de la nouvelle période de programmation initialement consacrées réglementairement aux actions innovatrices et à l'assistance technique ⁽⁴⁾, au moyen d'un virement effectué par l'autorité budgétaire.

Exécution des crédits

3.7. Le **tableau 3.1** retrace l'exécution des crédits des actions structurelles selon la présentation de la rubrique 2 des perspectives financières. Les crédits d'engagement disponibles, compte tenu des crédits reconstitués et des crédits reportés de 1999 étaient de 32 252 millions d'euros pour les Fonds structurels et de 2 662 millions d'euros pour le Fonds de cohésion. Globalement, ils ont été utilisés à concurrence de 55,3 et 84,4 % respectivement. Les crédits de paiement disponibles, qui

l'article 32, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1260/1999 permettra d'améliorer progressivement les prévisions, au fur et à mesure que les autorités responsables pour les programmes 2000-2006 se mettent en place et s'organisent.

S'agissant des 6,5 milliards d'euros, une part importante de ces paiements n'ont été effectués que lorsque les conditions pour ce faire étaient réunies. Cette situation ne s'est présentée qu'en 2000 (adoption de la décision de modification du programme et réception de la demande de paiement).

3.6. La Commission a satisfait en 2000 aux obligations d'engagement financier relatives à certains programmes de la période 1994-1999 lesquels, ayant réuni les conditions nécessaires pour être entièrement engagés dès l'exercice 1999, ne l'avaient pas été, faute de crédits suffisants inscrits au budget 1999.

Pour pouvoir financer ces obligations, il a fallu transférer un montant de 160 millions d'euros prélevés dans le budget 2000 des crédits prévu pour les interventions de la période 2000-2006 dont la mise en œuvre connaissait un retard.

Conformément aux dispositions de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, la Commission a procédé en premier lieu aux adaptations qu'il était possible d'apporter au budget voté, avant de soumettre une proposition de révision des perspectives financières à l'autorité budgétaire, laquelle a adopté cette proposition.

3.7. Bien que l'exécution budgétaire en 2000 corresponde à ce qu'indique la Cour, si l'on devait tenir compte de l'exécution des crédits d'engagement reportés en 2001, les taux d'exécution des crédits des Fonds structurels et du Fonds de cohésion inscrits au budget 2000 s'élèveraient respectivement à 80,8 % et 100 %.

⁽³⁾ Voir point 3.6 du rapport annuel relatif à l'exercice 1999 et déclaration d'assurance 1999 (JO C 342 du 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels (règlement général), prévoit la ventilation de la dotation des Fonds structurels suivante: 69,7 % pour l'objectif n° 1 (135,9 milliards d'euros), 11,5 % pour l'objectif n° 2 (22,5 milliards d'euros), 12,3 % pour l'objectif n° 3 (24,05 milliards d'euros), 5,35 % pour les initiatives communautaires et 0,65 % pour les actions innovatrices et l'assistance technique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

s'élevaient à 32 621 millions d'euros pour les Fonds structurels et à 2 959 millions d'euros pour le Fonds de cohésion, ont été utilisés à hauteur de 79,4 et 57,0 % respectivement.

3.8. Les **tableaux 3.2 et 3.3** présentent en détail l'exécution des crédits de la sous-section B2 du budget («Actions structurelles, mécanisme financier, autres actions agricoles et régionales, transports et pêche») concernés par la rubrique 2 des perspectives financières ⁽⁵⁾. L'utilisation de la plupart des lignes relatives à la nouvelle période 2000-2006 a été très faible (voir point 3.17). En particulier, les taux d'exécution en crédits d'engagement pour les lignes objectif n° 1 et objectif n° 2 de la seule nouvelle période sont de 56,8 % et 4,5 %, et les taux d'exécution en crédits de paiement sont de 53,7 % et 7,2 %. Tous les paiements effectués en 2000 correspondent à l'acompte initial, aucun paiement intermédiaire n'ayant encore été versé. Lors de l'élaboration du budget, les paiements intermédiaires avaient été estimés à 1,3 milliard d'euros. En ce qui concerne les nouvelles initiatives communautaires (Leader, Interreg, EQUAL et URBAN) l'exécution budgétaire a été de 0 % tant en engagements qu'en paiements, aucune intervention n'ayant été approuvée.

3.9. La Commission a décidé de reporter à l'exercice 2001 des montants de 8 639 millions d'euros en crédits d'engagement (dont 1 034 millions d'euros correspondant à des interventions approuvées, voir point 9.16) et de 1 470 millions d'euros en crédits de paiement (dont 1 027 millions d'euros correspondant à des interventions engagées, voir point 9.17) pour la rubrique 2. Cette décision sert à prolonger *de facto* de trois mois l'exercice budgétaire et vide de contenu le principe d'annualité. La Cour a, dans son avis n° 2/2001 ⁽⁶⁾, préconisé la suppression des reports de crédits. Par ailleurs, les explications fournies par la Commission ⁽⁷⁾ pour justifier ces reports auraient dû être mieux étayées. La faible exécution en 2000 aura des conséquences sur le déroulement de la gestion budgétaire pendant le restant de la période de programmation 2000-2006. Les prévisions d'évolution des engagements et des paiements pour la période se

3.8. Si l'on tenait compte de l'exécution des crédits d'engagement reportés en 2001, les taux d'exécution des crédits inscrits au budget 2000 pour les objectifs n° 1 et n° 2 s'élèveraient respectivement à 82,7 % et 76,5 %.

3.9. La Commission considère qu'elle a adopté la décision de report des crédits en conformité avec les dispositions du règlement financier et que la justification apportée à l'appui de cette décision s'inscrit bien dans les exigences fixées par ce règlement. La rebudgétisation des 6 152 millions d'euros en crédits d'engagement a été proposée par la Commission et adoptée par l'autorité budgétaire conformément aux dispositions du point 17 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999. Cet accord envisageait la possibilité de retards dans la programmation 2000-2006 et, par conséquent, l'annulation d'une partie des crédits et la possibilité subséquente de les rebudgétiser sur la période 2002-2006.

L'impact de la rebudgétisation se limite à une augmentation maximale de la dotation annuelle de 5,5 %, sur la programmation de la période 2002-2006. La Commission considère que les risques de concentration des opérations dans les dernières années de la période sont limités, d'autant plus que

⁽⁵⁾ Les titres B2-5 à B2-9 de la sous-section B2 du budget ne concernent pas les actions structurelles. La nouvelle nomenclature budgétaire n'a pas encore résolu cette incohérence.

⁽⁶⁾ Avis n° 2/2001, point 7 (JO C 162 du 5.6.2001, p. 1).

⁽⁷⁾ Décision de la Commission: reports de crédits de l'exercice 2000 à l'exercice 2001 (crédits dissociés) [SEC (2001) 449 final du 14 février 2001].

OBSERVATIONS DE LA COUR

trouvent, dès la première année, altérées et une adaptation des perspectives financières a dû être proposée ⁽⁸⁾ par la Commission en application de l'accord interinstitutionnel ⁽⁹⁾. Le transfert de la dotation non utilisée en crédits d'engagement (6 152 millions d'euros) vers les exercices 2002-2006 conduit, comme pour la période précédente, à concentrer davantage les opérations budgétaires dans les dernières années de la période de programmation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

seuls les crédits de l'année 2000 peuvent faire l'objet d'une rebudgétisation.

En ce qui concerne les crédits de paiement, le report est justifié pour le paiement de l'acompte de 7 % des programmes approuvés en 2000 dans la mesure où ce paiement n'a pas pu être réalisé avant la fin de ladite année.

Tableau 3.1 — Évolution et exécution du budget 2000

(Mio EUR)

Rubrique des perspectives financières: 2. Actions structurelles						
	Total rubrique		Dont			
			Fonds structurels		Fonds de cohésion	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
Plafond des perspectives financières	32 678,00		30 019,00		2 659,00	
Évolution du budget						
Crédits initiaux ⁽¹⁾	32 678,00	31 801,57	30 019,00	29 001,57	2 659,00	2 800,00
Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾	34 913,97	35 579,78	32 252,27	32 621,09	2 661,70	2 958,69
Exécution du budget						
Crédits utilisés	20 089,53	27 590,79	17 843,17	25 905,57	2 246,36	1 685,22
% des crédits définitifs disponibles	57,54	77,55	55,32	79,41	84,40	56,96
Crédits reportés à 2001	8 638,85	1 470,00	8 225,30	1 170,00	413,55	300,00
% des crédits définitifs disponibles	24,74	4,13	25,50	3,59	15,54	10,14
Crédits annulés	6 185,59	6 518,99	6 183,80	5 545,52	1,79	973,47
% des crédits définitifs disponibles	17,72	18,32	19,17	17,00	0,07	32,90

⁽¹⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 16 décembre 1999 (JO L 40 du 14.2.2000).

⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, comprenant les crédits reportés de 1999, les crédits issus de recettes résultant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée ainsi que les crédits reconstitués. Pour de plus amples informations concernant l'exécution budgétaire, se reporter aux illustrations graphiques III et IV de l'annexe I du présent rapport.

Source: Compte de gestion 2000.

⁽⁸⁾ COM(2001)149 final du 13 mars 2001. Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution.

⁽⁹⁾ Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO C 172 du 18.6.1999, p. 1).

Tableau 3.2 — Exécution budgétaire des actions et des fonds structurels au cours de l'exercice 2000

(Mio EUR)

		Réf- érence budget	Crédits				Total des crédits disponibles (c) + (d) + (e)	Exécution des crédits disponibles	Taux d'exécution des crédits disponibles (%)	Crédits reportés à l'exercice 2001	Crédits annulés à la fin de l'exercice	
			Budget initial	Budget définitif après BRS et virements	Reports de l'exercice antérieur	Reconstitution de crédits					Montant (f) - (g) - (i)	% (j)/(c)
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h) = (g)/(f)	(i)	(j)	(k)
E	Objectif n° 1	B2-1 0	20 781,00	20 787,31	862,31	17,72	21 667,33	12 703,91	58,63	5 374,80	3 588,63	17,26
	Objectif n° 2	B2-1 1	3 668,00	3 742,21	472,87	7,97	4 223,04	709,89	16,81	2 648,75	864,40	23,10
	Objectif n° 3	B2-1 2	3 505,00	3 505,78	55,91	0,00	3 561,69	3 373,37	94,71	187,76	0,57	0,02
	Autres actions structurelles (hors O1)	B2-1 3	161,00	171,46	18,80	0,13	190,39	171,89	90,28	14,00	4,50	2,62
	Initiatives communautaires ⁽¹⁾	B2-1 4	1 743,00	1 755,58	786,40	4,22	2 546,20	851,02	33,42		1 695,18	96,56
	Actions innovatrices et assistance technique	B2-1 6	161,00	56,67	6,96	0,00	63,62	33,10	52,02		30,52	53,87
	<i>Sous-total «Fonds structurels»</i>	B2-1	30 019,00	30 019,00	2 203,23	30,04	32 252,27	17 843,17	55,32	8 225,30	6 183,80	20,60
	Fonds de cohésion	B2-3	2 659,00	2 659,00	0,00	2,70	2 661,70	2 246,36	84,40	413,55	1,79	0,07
	Mécanisme financier EEE	B2-4	p.m.									
	Total			32 678,00	32 678,00	2 203,23	32,74	34 913,97	20 089,53	57,54	8 638,85	6 185,59
P	Objectif n° 1	B2-1 0	17 378,42	17 728,42	2 357,25	17,72	20 103,39	15 485,17	77,03	1 020,00	3 598,22	20,30
	Objectif n° 2	B2-1 1	4 209,18	4 359,18	496,30	7,97	4 863,45	3 859,54	79,36	150,00	853,91	19,59
	Objectif n° 3	B2-1 2	2 894,81	3 343,83	0,00	0,00	3 343,83	3 094,14	92,53		249,69	7,47
	Autres actions structurelles (hors O1)	B2-1 3	1 056,70	1 056,70	0,00	0,00	1 056,70	980,59	92,80		76,11	7,20
	Initiatives communautaires ⁽¹⁾	B2-1 4	3 091,68	2 289,66	733,52	3,14	3 026,32	2 301,39	76,05		724,93	31,66
	Actions innovatrices et assistance technique	B2-1 6	370,77	223,77	3,62	0,00	227,39	184,74	81,24		42,65	19,06
	<i>Sous-total «Fonds structurels»</i>	B2-1	29 001,57	29 001,57	3 590,69	28,82	32 621,07	25 905,57	79,41	1 170,00	5 545,52	19,12
	Fonds de cohésion	B2-3	2 800,00	2 800,00	157,79	0,99	2 958,69	1 685,22	56,96	300,00	973,47	34,77
	Mécanisme financier EEE	B2-4	p.m.									
	Total			31 801,57	31 801,57	3 748,38	29,82	35 579,78	27 590,79	77,55	1 470,00	6 518,99

⁽¹⁾ Y compris les crédits inscrits au chapitre B-0 4 0 «Crédits provisionnels» (IC Equal: CE – 544,812; CP – 140,901).

NB: E= Engagements; P= paiements.

Source: Sincom et compte de gestion.

Tableau 3.3 — Exécution des crédits ventilés par Fonds structurel

(Mio EUR)

Ligne budgétaire	Description	Engagements			Paiements		
		Crédits disponibles	Exécution	%	Crédits disponibles	Exécution	%
B2-1 0 0	Objectif n° 1 — FEOGA-Orientation	2 618,47	1 239,28	47,33	1 010,01	587,57	58,17
B2-1 0 1	Objectif n° 1 — IFOP	403,22	324,49	80,47	157,77	157,77	100,00
B2-1 0 2	Objectif n° 1 — FEDER	12 761,18	8 175,55	64,07	5 330,12	2 714,52	50,93
B2-1 0 3	Objectif n° 1 — FSE	4 978,13	2 058,26	41,35	1 605,21	894,95	55,75
B2-1 0 4	Objectif n° 1 — Achèvement des programmes antérieurs	906,33	906,33	100,00	12 000,28	11 130,37	92,75
Total «objectif n° 1»		21 667,33	12 703,91	58,63	20 103,39	15 485,18	77,03
B2-1 1 0	Objectif n° 2 — FEDER	3 016,08	143,60	4,76	495,49	36,85	7,44
B2-1 1 1	Objectif n° 2 — FSE	663,92	23,25	3,50	175,81	11,55	6,57
B2-1 1 2	Objectif n° 2 — Achèvement des programmes antérieurs	543,04	543,04	100,00	4 192,16	3 811,14	90,91
Total «objectif n° 2»		4 223,04	709,89	16,81	4 863,45	3 859,54	79,36
B2-1 2 0	Objectif n° 3 — FSE	3 505,00	3 316,67	94,63	1 474,20	1 433,53	97,24
B2-1 2 1	Objectif n° 3 — Achèvement des programmes antérieurs	56,70	56,70	100,00	1 869,63	1 660,61	88,82
Total «objectif n° 3»		3 561,70	3 373,37	94,71	3 343,83	3 094,14	92,53
B2-1 3 0	IFOP (hors objectif n° 1)	161,00	142,50	88,51	59,89	59,89	100,00
B2-1 3 1	Achèvement des programmes antérieurs — IFOP	0,00	0,00	0,00	146,23	117,61	80,43
B2-1 3 2	Achèvement des programmes antérieurs — FEOGA-Orientation	29,39	29,39	100,00	850,59	803,09	94,42
Total «autres actions structurelles (hors objectif n° 1)»		190,39	171,89	90,28	1 056,70	980,59	92,80
B2-1 4 0	Leader	291,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 1	Interreg	818,00	0,00	0,00	139,00	0,00	0,00
B2-1 4 2	EQUAL	467,90	0,22	0,05	90,00	0,00	0,00
B2-1 4 3	URBAN	117,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 4	Achèvement des programmes antérieurs	851,20	850,80	99,95	2 797,32	2 301,39	82,27
Total «initiatives communautaires»		2 546,20	851,02	33,42	3 026,32	2 301,39	76,05
B2-1 6 0	Assistance technique et mesures innovatrices — FEOGA-Orientation	1,18	0,00	0,00	4,78	0,00	0,00
B2-1 6 1	Assistance technique et mesures innovatrices — IFOP	1,10	0,79	71,82	1,03	0,42	40,78
B2-1 6 2	Assistance technique et mesures innovatrices — FEDER	35,56	12,15	34,17	16,76	3,76	22,43
B2-1 6 3	Assistance technique et mesures innovatrices — FSE	14,84	9,41	63,37	16,72	5,86	35,05
B2-1 6 4	Achèvement des programmes antérieurs	10,94	10,74	98,17	188,11	174,70	92,87
Total «assistance technique et mesures innovatrices»		63,63	33,10	52,02	227,39	184,74	81,24
Total «Fonds structurels»		32 252,27	17 843,17	55,32	32 621,09	25 905,57	79,41

Répartition indicative des crédits disponibles pour la période 2000-2006

3.10. La détermination de la dotation des crédits des Fonds structurels pour la période 2000-2006 et sa répartition indicative entre les trois objectifs, les initiatives communautaires et les États membres a constitué une opération technique et politique d'une ampleur considérable qui a abouti à un cadre général méthodologique défini dans les conclusions du Conseil européen de Berlin, dans le nouveau règlement général (article 7) et dans le procès-verbal de la session du Conseil du 21 juin 1999 ⁽¹⁰⁾.

3.11. La répartition des crédits entre les États membres pour les trois objectifs prioritaires a pu être fondée au départ sur l'application de critères objectifs ⁽¹¹⁾. Par la suite, les dotations correspondantes aux «situations particulières» des États membres et décidées politiquement lors du Conseil européen de Berlin (2,8 milliards au titre de l'objectif n° 1; 160 millions au titre de l'objectif n° 2 et 650 millions au titre de l'objectif n° 3) y ont été ajoutées.

3.12. En ce qui concerne la répartition indicative des crédits des initiatives communautaires par État membre, des procédures plus claires que celles appliquées pour les périodes précédentes ont été établies par la Commission. Pour URBAN, seuls des critères objectifs ont été utilisés. Pour Interreg, EQUAL et Leader, 40 % des crédits ont été répartis sur la base des parts relatives de chaque État membre dans les initiatives communautaires correspondant à la période 1994-1999, 40 % sur la base de critères objectifs spécifiques à chaque initiative communautaire et 20 % en tenant compte des

3.12. *La répartition indicative des crédits des interventions des Fonds structurels de la présente période de programmation, y compris les initiatives communautaires, a été établie sur la base de critères objectifs, à l'exception de certains ajustements de faible montant. Cela a constitué un progrès important, car les dispositions réglementaires applicables au cours des périodes précédentes ne le permettaient pas. Par ailleurs, s'il est vrai que la méthodologie adoptée pour la répartition des enveloppes des initiatives n'a pas été rendue publique à ce stade, elle a cependant été explicitée en détail à chacun des États membres.*

⁽¹⁰⁾ Document 9431/99 ADD 1 PC/CONS 40 du 2 juillet 1999. Addendum au projet de procès-verbal de la 2192^e session du Conseil (affaires générales) tenue à Luxembourg le 21 juin 1999.

⁽¹¹⁾ Il s'agit, pour l'objectif n° 1, de la prospérité régionale (écart entre le PIB par habitant des régions éligibles et la moyenne communautaire), de la prospérité nationale (PIB par habitant) et du niveau de chômage; pour l'objectif n° 2, de la population, et, pour l'objectif n° 3, du chômage de longue durée, du chômage des jeunes, de l'emploi, de la disparité hommes-femmes, du niveau de qualification et de la pauvreté. Décisions de la Commission 1999/500/CE, 1999/501/CE, 1999/504/CE et 1999/505/CE du 1^{er} juillet 1999 fixant une répartition indicative par État membre des crédits d'engagement des Fonds structurels pour la période de 2000 à 2006, au titre, respectivement, de l'IFOP (en dehors de l'objectif n° 1) et des objectifs n° 1, n° 2 et n° 3 (JO L 194 du 27.7.1999, p. 47, 49, 60 et 63).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

décisions du Conseil européen de Berlin (portant sur un montant de 900 millions d'euros), des engagements souscrits auprès des États membres et de situations particulières. Cependant, ni la méthodologie utilisée ni les raisons des ajustements effectués sur la base de critères non objectifs, autres que ceux décidés à Berlin au titre de situations particulières des États membres, n'ont été rendues publiques.

Revue des commentaires de la Commission relatifs à la gestion financière (12)

3.13. En ce qui concerne les actions structurelles, les informations présentées par la Commission au volume I du compte de gestion de l'exercice 2000 sont plus complètes que les années précédentes. Cependant, la Commission n'y explique pas de façon satisfaisante pourquoi les programmes qui étaient, selon elle, déjà prêts fin 2000 n'ont pas été adoptés, alors que les retards dans l'adoption des programmes sont à l'origine de sous-exécutions de crédits et du montant élevé de reports de crédits. Sauf pour l'IFOP, la Commission n'indique pas que des engagements automatiques et des paiements d'acomptes n'ont pas été effectués en 2000 suite à l'adoption des programmes.

3.14. La Commission présente des tableaux de virements assez importants mais elle ne fournit aucune explication sur la non-utilisation de la plupart des crédits qui ont renforcé certaines lignes budgétaires. À titre d'exemple, la dotation de la ligne «FEDER objectif n° 1» a été augmentée de 1 750 millions d'euros en crédits de paiement. Ces virements se sont finalement avérés inutiles, car ces crédits n'ont pas été utilisés. Ces transferts, finalement non nécessaires, entre lignes relevant de périodes de programmation différentes conduisent d'ailleurs à réduire la signification des taux d'exécution des crédits disponibles affichés.

3.14. Il est vrai que l'exercice 2000 a été caractérisé par des virements comportant des montants dont l'ampleur est élevée. Compte tenu de la sous-exécution globale durant l'exercice 2000, certains de ces virements se sont révélés finalement inutiles.

Pour ce qui concerne les anciens programmes, la sous-exécution des paiements qui a affecté certaines lignes en 1999 a créé un déséquilibre au sein du budget 2000. Certains chapitres [par exemple, les anciens programmes d'objectifs n° 2 et/ou n° 5b)] ont présenté en 2000 une insuffisance de crédits de paiement. Il a donc fallu les réalimenter.

Pour de qui est des nouveaux programmes, comme l'indique le point 3.5, les besoins en crédits de paiement dépendaient de l'adoption des programmes en temps utile, ce qui a constitué une inconnue jusqu'à la fin de l'exercice. En fin d'année, dans un contexte qui laissait supposer une sous-exécution importante affectant plusieurs lignes budgétaires, la Commission a réorienté les disponibilités sur les lignes qui auraient pu en avoir besoin, pour autant que les programmes fussent adoptés en temps utile pour effectuer le paiement de l'acompte.

(12) La Cour a examiné les informations présentées par la Commission dans le volume I du compte de gestion. L'objectif du volume en cause est de fournir des commentaires relatifs à la gestion budgétaire de l'exercice, et notamment des explications concernant les écarts entre les crédits inscrits au budget initial et les crédits finalement disponibles ainsi qu'entre ces derniers et les crédits utilisés. Cet examen n'avait pas pour but de fournir une quelconque assurance quant à la fiabilité du contenu du document en question, mais visait plutôt à relever les écarts significatifs n'ayant fait l'objet d'aucune explication ainsi qu'à déceler toute explication susceptible d'induire le lecteur en erreur.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.15. Les crédits de paiement reportés de l'exercice 1999 (3 748 millions d'euros) ont été utilisés autour de 59 %, ce qui a conduit à l'annulation de crédits correspondant respectivement aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion pour 1 380 et 158 millions d'euros. La Commission ne fait aucun commentaire sur cette situation anormale, qui est la conséquence d'un recours abusif aux reports de crédits (voir point 3.9). Enfin, les explications fournies pour chaque Fonds structurel sont très inégales. Par exemple, pour l'objectif n° 1, il n'y a aucune mention spécifique du FEDER et deux pages et demi de commentaires sur l'exécution du FEOGA-Orientation sont suivies de deux paragraphes sur l'exécution du FSE.

Exécution des programmations

3.16. La gestion des Fonds structurels en 2000 portait sur des actions relatives à quatre périodes de programmation, soit la nouvelle période 2000-2006, la période précédente 1994-1999, la période 1989-1993, ainsi que la période antérieure à la réforme de 1988.

Période 2000-2006: une mise en œuvre plus lente que prévu

3.17. L'adoption des nouvelles formes d'intervention s'est avérée beaucoup plus lente que prévu. Le délai réglementaire de cinq mois a été dépassé pour la presque totalité des demandes d'intervention. Les nouvelles dispositions réglementaires, qui visaient à accélérer et à simplifier les procédures de programmation⁽¹³⁾, n'ont pas donné les résultats escomptés. Au 31 décembre 2000, la Commission a adopté, pour l'objectif n° 1 (développement et ajustement structurel des régions en retard de développement), les sept CCA (cadres communautaires d'appui) et 18 des 19 DOCUP (documents uniques de programmation) envisagés, mais seulement 49 des 101 PO (programmes opérationnels) présentés par les États membres. Pour l'objectif n° 2 (reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelles), huit seulement des 96 PO/DOCUP présentés ont été approuvés. Les retards dans l'adoption des listes des zones éligibles à l'objectif n° 2 expliquent en partie cette situation, notamment pour l'Italie, dont la liste n'a été adoptée qu'en juillet 2000. Dans le cadre de l'objectif n° 3 (adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi), qui est

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.15. La Commission a effectivement procédé à un important report de crédits de paiements de l'année 1999 sur l'année 2000. Ce report était motivé par l'existence de demandes de paiements introduites à la fin de l'année auprès de la Commission, mais non liquidées, sans pour autant que les paiements puissent être considérés comme tardifs. Cette accumulation de demandes de paiements laissait présumer une pression importante sur les crédits de paiements en 2000. Or, celle-ci ne s'est vérifiée que partiellement, ce qui explique la sous-exécution partielle des crédits reportés.

3.17. En effet, comme cela a déjà été signalé aux points 3.4 et 3.8, la sous-exécution budgétaire enregistrée en 2000 est la conséquence des retards encourus dans l'adoption des programmes.

Dans une certaine mesure, ces retards sont dus à l'adoption tardive de certaines décisions de la Commission, bien que ces retards soient justifiés par la nécessité de respecter les règlements (adoption des zones d'éligibilité, additionnalité) ou pour des raisons de bonne gestion financière [orientations, négociations des cadres communautaires d'appui (CCA), documents uniques de programmation (DOCUP), programmes].

D'autre part, comme la Cour le signale, dans une grande proportion, les délais fixés par l'article 15 du règlement (CE) n° 1260/1999 n'ont pas été respectés. Il faut néanmoins se remémorer que l'exercice de programmation pour la période 2000-2006 s'est superposé à celui de l'ajustement final de la programmation de la période 1994-1999 et que ces deux exercices, de par leur nature politique, sont menés dans des cadres décisionnels très complexes.

⁽¹³⁾ Considérant 34 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

financé uniquement par le Fonds social européen, la majorité des formes d'intervention (toutes sauf quatre) prévues ont pu être approuvées. Aucun programme d'initiative communautaire (IC) n'a été adopté.

3.18. Pour plusieurs programmes adoptés en 2000, des engagements et des paiements d'acompte correspondants, pourtant automatiques, n'ont pas été effectués par la Commission en 2000, mais en 2001, suite au report des crédits correspondants (voir point 3.9). Étant donné les nouvelles dispositions réglementaires en matière de dégagement d'office total ou partiel des engagements non utilisés⁽¹⁴⁾ à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement, les conséquences pour les programmes dont l'engagement correspondant a été formalisé à la fin de l'année 2000 par rapport aux programmes dont l'engagement a été réalisé au début 2001 sont très importantes: dans le premier cas, les dégagements d'office débuteraient en 2002 tandis que dans le deuxième cas ils seraient effectués en 2003.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'observation de la Cour relative à la mise en œuvre plus lente que prévu de la nouvelle période de programmation est pertinente, surtout en ce qui concerne les objectifs n° 1 et n° 2. Ce retard a, toutefois, été justifié par le besoin d'assurer une meilleure intégration des Fonds structurels (aspect qui avait été critiqué par la Cour à l'égard de la période de programmation 1994-1999) et la prise en compte dans la programmation des Fonds structurels, surtout du Fonds social européen (FSE), de la stratégie européenne pour l'emploi. Dans certains cas, les programmes opérationnels et/ou DOCUP présentés par les États membres ont été complètement reformulés à la suite de la première phase de négociations. Cela a été notamment le cas pour l'Espagne, qui a présenté des programmes régionaux monofonds pour l'objectif n° 1 qui ont été «convertis» en programmes plurifonds avec une plus grande articulation entre les objectifs.

Dans d'autres cas, notamment celui de la Grèce, ce retard a été imputable à l'exigence de la Commission de mettre en place des structures adéquates de gestion préalablement à l'adoption des formes d'intervention.

Le travail (en partenariat) de définition d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de suivi, de résultat et d'impact des interventions avec la qualité exigée pour assurer les évaluations prévues par les règlements a aussi pris, dans certains cas, un temps considérable, difficilement compatible avec le délai prévu de cinq mois.

3.18. La Commission est consciente de cette situation et est en train d'examiner les conséquences sur la règle n+ 2 au cas où, pour un même programme, la tranche 2000 a été engagée pour un Fonds en 2000 sur des crédits de l'exercice et pour un autre Fonds en 2001 sur des crédits reportés.

Toutefois, la Commission considère que ce problème demeure limité dans la pratique, étant donné que:

- pour la plupart des programmes, les paiements effectués depuis le 1^{er} janvier 2000 sont éligibles,
- pour la tranche 2000, à peu près la moitié de la tranche est consommée par l'acompte, donc seule l'autre moitié devrait être consommée dans le délai fixé par la règle n+ 2, soit fin 2002 pour l'engagement 2000 et fin 2003 pour l'engagement 2001,
- pour la tranche 2001, la limite est fixée dans tous les cas à la fin de l'année 2003.

Ce problème est limité aux programmes plurifonds qui auraient été partiellement engagés en 2000 et pour lesquels la consommation avant fin 2002 de la moitié de l'engagement réalisé en 2000 poserait des problèmes, alors que la totalité des engagements 2000 et 2001 devrait être consommée avant la fin de l'année 2003.

⁽¹⁴⁾ Article 31, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.19. Les plans de financement des nouvelles interventions reproduisent la répartition annuelle visée par les perspectives financières communautaires ⁽¹⁵⁾. Ces plans ne sont pas accompagnés de prévisions réelles de l'avancement des actions. Cela limite l'efficacité des instruments de programmation, de suivi et d'évaluation des interventions.

Période 1994-1999

3.20. En ce qui concerne l'achèvement des opérations d'engagement relatives à la période 1994-1999, des ajustements ont dû être effectués pendant l'exercice 2000 pour remédier aux incohérences entre les engagements juridiques et les engagements budgétaires constatées à la fin de l'année 1999, mais certains cas n'étaient pas encore réglés à la fin 2000. En 1999, notamment à la fin de l'année, les comités de suivi de nombreuses formes d'intervention ont décidé, dans le cadre de leurs compétences ⁽¹⁶⁾, des modifications des plans financiers. Ces modifications doivent être confirmées par la Commission sous la forme d'une décision formelle dans un délai de vingt jours ouvrables, mais ces délais n'ont jamais été respectés. À la fin de l'année 2000, de nombreuses modifications n'avaient pas encore été confirmées, ce qui génère des incertitudes dans la gestion des interventions, du fait que deux plans financiers coexistent: celui en vigueur et celui adopté par le comité de suivi. Par ailleurs, des informations d'ensemble sur l'état d'avancement sur le terrain des interventions de la période 1994-1999 continuent à faire défaut. En ce qui concerne la période 1994-1996, objectif n° 2, seulement douze des 72 interventions FEDER ont été

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.19. Conformément aux dispositions des articles 18 et 19 du règlement (CE) n° 1260/1999, les interventions font l'objet d'un plan de financement annualisé qui présente par priorité les diverses sources de financement.

La Commission souligne le renforcement de la discipline budgétaire qui découle des dispositions adoptées en matière de programmation (perspectives financières) et d'engagement, lesquelles impliquent la correspondance étroite entre les plans financiers des interventions et les perspectives financières.

En ce qui concerne l'exécution des programmes, le système n+ 2 impose aux autorités nationales un cadre fixant une liaison étroite entre leurs plans d'exécution et les plans financiers des programmes, tout en leur laissant une marge de souplesse importante dans la planification et l'exécution des mesures.

3.20. En ce qui concerne les modifications des programmes, la Commission a adopté en 2000 la plupart des décisions finales relatives aux interventions de la période 1994-1999. Cela est conforme à la logique, puisque les États membres disposaient d'un délai expirant le 31 décembre 1999 pour adopter leur dernière modification des programmes, en vue d'adapter les interventions aux prévisions finales d'exécution.

Il convient de rappeler que les modifications décidées par les États membres doivent être transmises à la Commission, qui les adopte sous la forme d'une modification de la décision d'octroi de concours. Dans de nombreux cas, les demandes des États membres ont été transmises à la Commission avec un retard de plusieurs mois et, dans certains cas, elles comportaient des erreurs qu'il a fallu corriger. La Commission regrette le retard excessif affectant la mise à jour des décisions finales d'adaptation des programmes.

En revanche, dans le cadre du nouveau règlement, cette procédure est simplifiée car ce type de modifications à l'intérieur des priorités est dévolu aux États membres, qui procéderont à l'adaptation des compléments de programmation des interventions, lesquels seront transmis à la Commission pour information. Tant que les ajustements n'affectent pas le total du financement par Fonds et par priorité, aucune modification de la décision n'est indispensable.

Pour ce qui a trait aux programmes de l'objectif n° 2 de la sous-période 1994-1996, la clôture est en cours et le nombre d'interventions clôturées jusqu'à la fin juin 2001 s'élève à 24 sur les 72.

⁽¹⁵⁾ Article 31, paragraphe 1, article 28, paragraphe 2, et article 17, paragraphe 2, point c), du règlement général.

⁽¹⁶⁾ Procédures de modification des formes d'intervention, annexées aux DOCUP et PO de la période 1994-1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

clôturées (deux en 1999 et dix en 2000). Pour les 73 interventions du FSE, toutes les demandes de solde, sauf une, ont été présentées à la Commission, qui n'a pourtant pas effectué en 2000 les dégagements correspondants pour un montant de 74,4 millions d'euros.

Périodes antérieures à 1994: la clôture des interventions

3.21. Au 31 décembre 2000, les montants restant à liquider pour les périodes antérieures à 1994 s'élevaient à 934 millions d'euros, 100 millions d'euros et 42 millions d'euros pour le FEDER, le FSE et le FEOGA-Orientation, contre 1 481 millions d'euros, 170 millions d'euros et 80 millions d'euros au 31 décembre 1999. Dans plusieurs cas, des modifications des plans financiers des interventions, qui auraient dû être clôturées depuis plusieurs années, ont été approuvées par décision de la Commission en 2000.

3.22. En 2000, l'avancement dans la clôture des interventions a continué à être lent même si des progrès ont été constatés pour certains États membres (notamment l'Italie et le Royaume-Uni). La Cour ne peut que réitérer les observations faites dans les rapports annuels précédents et dans son rapport spécial n° 14/98 ⁽¹⁷⁾ faisant état des défaillances, au niveau des États membres et de la Commission, qui étaient à l'origine des retards dans la clôture des interventions. En particulier, l'une des principales causes des retards dans la clôture demeure l'incapacité de la Commission de prendre dûment en considération les résultats des contrôles effectués par les différents services de celle-ci et par la Cour.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne le FSE, la Commission reconnaît le bien-fondé du constat de la Cour, mais il convient de noter cependant que, en juin 2001, le montant mentionné par la Cour avait été diminué de plus de 12 millions d'euros: l'ensemble des dégagements relatifs à l'Allemagne pour un montant de 6 894 717 euros ont été effectués et le montant encore ouvert pour l'Italie a été diminué de 5 307 620 euros.

Les autres dossiers encore en suspens font l'objet d'une analyse détaillée en vue d'une clôture rapide au cours de l'exercice budgétaire 2001.

3.21. Les données présentées par la Cour confirment les progrès réalisés par la Commission dans la clôture des interventions relatives à la période antérieure à 1994. Cette opération est réalisée dans le respect de la réglementation applicable à chaque cas particulier et ce sont évidemment les situations les plus litigieuses qui présentent le plus de difficultés.

À la fin du mois de juin 2001, le nombre d'interventions du Fonds européen de développement (FEDER) restant à clôturer s'élève à 94 pour un RAL global de 632 millions d'euros.

3.22. La Commission s'efforce dans la mesure de ses possibilités de clôturer toutes les interventions de la période antérieure à 1994. Au fur et à mesure que les circonstances d'un programme le permettent, elle procède à sa clôture. Cette position est évoquée dans les programmes de travail adoptés par la Commission.

Par ailleurs, la clôture des interventions ne relève pas exclusivement de la Commission. D'une part, la clôture intéresse des parties tierces et, d'autre part, elle doit être réalisée dans le respect des règles et critères de bonne gestion financière. D'autre part, le règlement (CE) n° 1260/1999 rappelle que, même lors du dégagement d'office en application de l'article 52, il faut établir une liquidation finale (clôture) donnant lieu «au remboursement des sommes indues». Il faut aussi mentionner que le paragraphe 5 de l'article précité a prolongé jusqu'au 31 mars 2001 la date limite de présentation du décompte final. Enfin, la prise en considération des résultats des contrôles effectués par les différents services de la Commission et par la Cour prolonge la durée de la procédure contradictoire avec les États membres.

⁽¹⁷⁾ Rapport spécial n° 14/98 (JO C 368 du 27.11.1998).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.23. Dans son rapport spécial n° 14/98, la Cour avait recommandé l'application de clôtures provisoires dans le cas où une ou plusieurs actions devaient encore faire l'objet d'un examen ⁽¹⁸⁾, pour éviter que des programmes entiers ne restent suspendus quand les problèmes identifiés lors des audits ne concernaient qu'un nombre très limité de projets, voire un seul. En tout état de cause, la Commission doit dégager d'office, au plus tard le 30 septembre 2001, les sommes engagées pour les opérations ou les programmes décidés avant le 1^{er} janvier 1994 qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif ⁽¹⁹⁾.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

3.24. Les données financières relatives aux engagements et paiements réalisés en 2000 concernant la période de programmation 2000-2006 et les périodes précédentes des actions structurelles ont été présentées au point 3.4 du présent rapport.

3.25. La Cour a fondé ses travaux en vue de la déclaration d'assurance sur l'examen des comptes et sur l'analyse de certains systèmes de contrôle mis en place par la Commission dans le domaine des actions structurelles. Pour l'exercice 2000, la Cour a évalué la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 sur le contrôle financier des interventions des FS par les États membres, la mise en œuvre des nouvelles dispositions en vue de la période de programmation 2000-2006, les procédures de clôture des interventions et les contrôles effectués par la Commission sur les interventions des FS.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.23. La Commission considère que les clôtures provisoires, en suspendant la liquidation relative à un ou à plusieurs projets d'une intervention, ne sont pas toujours praticables car:

- 1) les montants des opérations en cause ne sont souvent pas bien déterminés lorsque l'envergure du problème n'est pas elle-même bien délimitée au préalable;
- 2) les autorités nationales sont souvent réticentes à coopérer pour déterminer le montant à suspendre;

La procédure de suspension des paiements est longue, car elle est mise en œuvre au moyen d'une procédure contradictoire avec l'État membre bénéficiaire, conformément à l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88.

La Commission essaie en premier lieu de compléter les examens en cours et d'effectuer les corrections nécessaires plutôt que d'entamer des clôtures provisoires dont la base juridique n'est pas claire.

⁽¹⁸⁾ Points 4.3 c) et 3.17 du rapport spécial n° 14/98 sur la clôture des formes d'intervention du FEDER (JO C 368 du 27.11.1998, p. 1).

⁽¹⁹⁾ Article 52, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1260/1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.26. D'autre part la Cour a procédé à l'examen direct d'opérations d'engagement et de paiement figurant dans les comptes. Des paiements correspondant aux soldes de clôture d'interventions ont en outre donné lieu à un contrôle approfondi de l'ensemble des dépenses déclarées pour un sous-programme sur toute la durée de l'intervention (deux paiements FEDER et un projet du Fonds de cohésion). Comme le FSE procède à une clôture en tranches annuelles, un contrôle approfondi dans ce domaine a eu lieu pour la tranche 1998 d'un programme opérationnel.

3.27. Les observations sur la fiabilité des comptes communautaires ainsi que les observations à caractère général sur la légalité et la régularité sont présentées dans le chapitre 9 du présent rapport annuel (voir points 9.13-9.15 et 9.56-9.60). Les observations sur la légalité et la régularité des opérations relatives aux actions structurelles ainsi que les observations sur les systèmes examinés sont exposées ci-dessous.

*Analyse des opérations sous-jacentes***Engagements**

3.28. Des engagements juridiques correspondant à la tranche 2000 de programmes de la nouvelle période ayant fait l'objet de décisions de la Commission avant le 31 décembre 2000, n'ont pas fait l'objet d'engagements budgétaires en 2000 (voir point 9.16 du présent rapport).

3.29. Sur un plan plus général, la Cour tient à rappeler que le fractionnement des engagements pour des opérations pluriannuelles, prévu par la réglementation des FS, est néanmoins incompatible avec la définition des crédits dissociés posée par l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement financier. La Cour a signalé dans son avis n° 2/2001 sur la refonte du règlement financier que la transposition de cette exception dans le règlement financier lui-même n'était pas de nature à lever cette incompatibilité.

3.30. L'examen des engagements comptabilisés n'appelle pas d'autre remarque relative à leur légalité et leur régularité. Néanmoins, la Cour a détecté quelques anomalies ponctuelles qui indiqueraient que les procédures de contrôle interne présentent certaines faiblesses. Il s'agit par exemple d'un engagement budgétaire du FEDER validé avant que la décision d'approbation de l'intervention ne soit prise par la Commission, d'un

3.28. La Commission reconnaît l'existence de ce problème qui est le résultat de pratiques différentes dans la procédure d'adoption des programmes (voir réponse au point 9.16).

3.29. La Commission a pris note des objections de la Cour à l'égard des engagements par tranches annuelles. La Commission a déjà eu l'occasion, dans sa réponse au rapport de la Cour de l'année dernière (voir points 3.21 et 3.22), de préciser l'intérêt que peuvent avoir dans certains cas de tels engagements. En tout état de cause, comme le règlement a été adopté sur cette base, les engagements seront effectués par tranches annuelles au cours de la période 2000-2006.

3.30. La Commission estime que les erreurs décelées par la Cour sont des erreurs de forme d'importance mineure qui ne justifient pas une conclusion évoquant des faiblesses dans la procédure de contrôle interne. Les trois cas cités constituent tous des erreurs isolées n'ayant pas eu d'incidence financière.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

projet du Fonds de cohésion ayant fait l'objet de deux décisions d'approbation distinctes, d'un engagement du FEDER dont la date de validité ne tient pas compte de la limite de deux ans imposée par la réglementation.

Paielements

3.31. Pour la période de programmation 2000-2006 des Fonds structurels, les paiements effectués en 2000 correspondent au versement d'un premier acompte de 7 % du total de l'intervention. Ce paiement est effectué en principe lors de l'engagement de la première tranche. Les paiements ultérieurs consisteront en remboursement de dépenses encourues sur la base de déclarations certifiées par les États membres. Aucun paiement de ce type n'a eu lieu dans cette première année de programmation.

3.32. Des versements d'acomptes sur des interventions décidées en 2000 n'ont cependant pas été effectués au cours de l'exercice (voir point 9.17 du présent rapport).

3.33. Pour les périodes de programmation antérieures, les paiements correspondent soit à des avances, soit à des soldes intermédiaires, soit à un solde final. Ils sont déclenchés par une déclaration de dépenses certifiée par l'État membre, pour autant que le volume déclaré atteigne un seuil prédéfini par le plan de financement de l'intervention. Les demandes de solde doivent être accompagnées d'un rapport d'exécution relatif à la tranche concernée.

3.34. Les paiements du Fonds de cohésion à partir de 2000 consistent en une avance de 20 % suivie de remboursements de dépenses versés en fonction de l'avancement du projet, sur la base d'attestations des autorités nationales indiquant les progrès réalisés par rapport aux indicateurs physiques et financiers spécifiés dans la décision d'approbation de la Commission. Le paiement du solde de 20 % (ou 10 % dans des cas justifiés) de la contribution communautaire nécessite la présentation par l'État membre d'un rapport attestant que le projet a été achevé conformément à ses objectifs.

3.35. Qu'il s'agisse des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion, le montant des paiements communautaires n'est pas nécessairement équivalent ni proportionnel au volume des dépenses déclarées par les États membres. Comme la Cour l'a indiqué dans tous ses

3.32. *L'absence de paiement d'acomptes en 2000 pour des programmes approuvés au cours de cet exercice peut s'expliquer, d'une part, par le fait que l'engagement budgétaire de certains programmes n'a pas été réalisé en 2000 et, d'autre part, par l'engagement en fin d'année de quelques programmes (voir réponse au point 9.21).*

3.35. *L'incidence sur le budget communautaire d'un paiement d'avances prématuré serait très limitée et transitoire, l'aspect essentiel n'étant pas le montant mais le moment du paiement; de plus, toute anomalie dans la déclaration pourrait être rectifiée lors de la clôture ou avant celle-ci. En ce qui*

OBSERVATIONS DE LA COUR

rapports à l'appui des déclarations d'assurance, la plupart des erreurs détectées dans les déclarations de dépenses n'affectent pas nécessairement en elles-mêmes les montants des paiements de la Commission. Compte tenu d'une éventuelle surdéclaration, le niveau des dépenses éligibles après déduction des erreurs détectées pourrait encore justifier le paiement de l'avance ou le versement du solde concerné. Cependant la fréquence des anomalies constatées dans les déclarations de dépenses montre que le risque d'un impact sur le budget communautaire, soit par le versement prématuré d'avances, soit par le paiement de soldes excessifs (voir point 3.39), demeure réel.

3.36. Les erreurs de légalité et de régularité affectant directement les montants des opérations sous-jacentes (erreurs substantielles) se situent pour la plupart dans les États membres, généralement au niveau des bénéficiaires finals, parmi lesquels figurent aussi des instances publiques gestionnaires de programmes ou de mesures conduisant leurs propres projets. Le niveau des erreurs constatées dans les déclarations donnant lieu à des paiements intermédiaires n'a pas varié de manière significative par rapport aux exercices précédents. Les plus fréquentes sont de même nature que celles constatées dans différents États membres antérieurement, à savoir:

- a) dépenses ou actions inéligibles au regard de la réglementation générale ou de dispositions spécifiques;
- b) dépenses déclarées éligibles excédant celles réellement encourues;
- c) dépenses qui ne sont étayées par aucun élément ou documentation suffisamment probants;
- d) inclusion de coûts sans relation avec les projets approuvés;
- e) non-prise en compte dans le calcul du taux de financement communautaire de recettes escomptées générées par le projet;
- f) surestimation de la demande finale de paiement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

concerne les paiements finals, la clôture des programmes remontant à la période 1994-1999 (à l'exclusion des programmes de l'objectif n° 2 pour 1994-1996) sera soumise à toutes les dispositions stipulées dans le règlement (CE) n° 2064/97, et notamment l'exigence de l'article 8 portant sur une déclaration de clôture établie par un organisme indépendant, ce qui offrira des garanties supplémentaires quant au fait que des dépenses non éligibles ont été exclues de la déclaration finale des dépenses.

3.36 et 3.38. *La Commission n'a pas été en mesure de mener à bien son examen en profondeur de tous les cas dans le bref laps de temps disponible et, pour certains cas, les réponses des États membres font toujours défaut. L'analyse effectuée montre que la majorité des erreurs concernent l'inclusion dans la déclaration des dépenses d'éléments inéligibles ou injustifiés par le bénéficiaire final. L'autre grande catégorie englobe l'application incorrecte des règles communautaires par l'autorité de gestion. Cependant, dans un certain nombre de cas, la Commission ne se rallie pas à l'interprétation donnée par la Cour. En tout état de cause, la Commission achèvera son examen des cas repérés par la Cour et fera en sorte que les corrections financières nécessaires soient mises en œuvre.*

Lorsque l'on consacre des milliards d'euros de dépenses publiques au financement de plusieurs milliers de projets individuels d'une grande diversité, il est inévitable, dans certains cas, que des postes de dépenses soient insuffisamment justifiés par les bénéficiaires, que des erreurs soient commises dans la déclaration des dépenses ou que les règles relatives à l'éligibilité ou d'autres dispositions sur la mise en œuvre ne soient pas respectées. Il est inhérent au système de mise en œuvre des Fonds structurels qu'un certain nombre de bénéficiaires finals ne respectent pas, pour certains postes de dépenses, les prescriptions techniques détaillées ou les exigences strictes de qualité établies. Ce qui compte pour la Commission c'est de faire en sorte que, au cas où des dépenses sont effectuées en violation ouverte des règles applicables, les Fonds structurels ne participent pas au cofinancement de celles-ci. C'est la raison pour laquelle, pour la période de programmation 2000-2006, la procédure de certification des dépenses par les États membres a été renforcée et davantage précisée dans le règlement (CE) n° 438/2001, de manière à exclure de la déclaration présentée à la Commission toute dépense inéligible. D'autres conditions relatives à la gestion et au contrôle financiers ont également été renforcées par ledit règlement et les obligations en matière de corrections financières en cas de détection d'irrégularités sont définies par le règlement (CE) n° 448/2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.37. Par ailleurs, la question de la TVA acquittée par les administrations centrales, considérée comme un coût réel mais dont l'éligibilité n'est pas établie (voir point 3.46 du rapport annuel relatif à l'exercice 1999), reste posée, bien que la Commission se soit engagée dans sa réponse à la clarifier (voir réponse de la Commission au point 3.46).

3.38. Les autres types d'erreurs sont également de même nature et de même fréquence que celles constatées précédemment, à savoir:

- a) le non-respect par la Commission de délais réglementaires, notamment celui de deux mois pour effectuer un paiement après réception d'une demande recevable;
- b) l'insuffisance des contrôles effectués par les instances nationales pour s'assurer de l'éligibilité des dépenses déclarées;
- c) la non-rétention de pièces justificatives des dépenses déclarées ou l'impossibilité de reconstituer la piste d'audit;
- d) le non-respect de dispositions de procédure en matière de passation de marchés publics;
- e) le manque de fiabilité de la ventilation financière de programmes nationaux au niveau régional;
- f) la valorisation forfaitaire de dépenses sans présentation des pièces justificatives appropriées.

3.39. Les contrôles approfondis effectués par la Cour sur des interventions clôturées en 2000 ont montré que des niveaux importants d'erreurs subsistent dans des déclarations donnant lieu au versement d'un solde final:

- a) dans le cas d'un PO sectoriel FEDER d'objectif n° 1 de la période 1989-1993 (Italie — «Industrie et services»), le contrôle d'un sous-programme n'a permis d'identifier comme éligibles qu'une proportion de 39,9 % des dépenses déclarées; ce n'est qu'en raison d'une surdéclaration très importante de 239 % que ce niveau d'erreur n'affecte pas les paiements communautaires;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.37. *En ce qui concerne la question de l'éligibilité de la TVA due par les administrations publiques, la Commission a indiqué dans sa réponse au point 3.46 du rapport annuel 1999 que, bien que l'interprétation restrictive de la Cour fût admissible, son interprétation était différente pour les raisons qu'elle exposait. La Commission maintient son interprétation de la fiche n° 15, dont les dispositions ont été incorporées dans la règle n° 7 du règlement (CE) n° 1685/2000. Néanmoins, pour faire en sorte que l'application de la nouvelle règle soit clairement comprise par les intéressés, une note explicative sera présentée dans le futur document d'information sur les règles concernant l'éligibilité.*

3.39.

- a) *Les dépenses jugées inéligibles par la Cour se réfèrent à un certain nombre de constatations séparées relatives à des projets différents.*

Les informations fournies par les autorités nationales seront examinées en détail. Il y a cependant lieu de remarquer qu'en tout état de cause il n'en résulte aucune incidence financière pour le budget communautaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) dans le cas d'un DOCUP régional FEDER d'objectif n° 2 de la période 1994-1996 (Italie — Piemonte), la part des dépenses non éligibles sur le sous-programme contrôlé représente 31,1 % des dépenses déclarées, de sorte que le financement communautaire est affecté d'un trop-versé de 9,8 millions d'euros, soit 33,3 % de la contribution du FEDER à ce sous-programme;
- c) dans le cas d'un projet du Fonds de cohésion (Grèce — distribution et épuration des eaux de Chalkida), l'addition des dépenses inéligibles à hauteur de 7,2 % du montant déclaré et d'un taux de financement ne tenant pas suffisamment compte des recettes générées par le projet aboutit à un trop-versé de 0,8 million d'euros, soit 19,6 % de la contribution du Fonds de cohésion à ce projet;
- d) en ce qui concerne le FSE, un audit intensif de la clôture (1998) d'un programme opérationnel (IC Emploi 1994-1999, Allemagne) pour une région (Rhénanie-du-Nord-Westphalie) a permis d'identifier 15,7 % de dépenses inéligibles pour cette région, soit 2,7 % du concours apporté par le FSE en 1998 à l'ensemble du programme national. Cette erreur était due à la déclaration d'avances au lieu de dépenses effectives, à la surdéclaration de dépenses liée à l'utilisation de taux forfaitaires ainsi qu'au défaut de documents probants pour certaines parties du cofinancement public.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *Les constatations de la Cour concernent trois mesures séparées dans un des sous-programmes du DOCUP. Les deux principales questions, relatives à une grande partie des dépenses jugées inéligibles par la Cour, portent sur le fait de savoir si l'engagement juridique et financier au plan national a eu lieu avant la date limite fixée pour certains projets et sur le manque de preuves du fait que les avantages du programme étaient limités aux entreprises de la zone de l'objectif n° 2. Des informations supplémentaires doivent être réunies avant que la Commission puisse mettre un terme à ses enquêtes en la matière. Il est néanmoins admis qu'un montant correspondant à des dépenses inéligibles a été inclus dans la déclaration finale et il sera donc procédé à l'action de recouvrement nécessaire.*
- c) *Le taux de l'aide cofinancée tenait compte du souci de la Commission d'assurer une égalité de traitement aux États membres pratiquant des politiques différentes en matière de coût de l'approvisionnement en eau. Ces politiques différentes font l'objet d'une directive qui entrera en vigueur en 2004. En ce qui concerne les dépenses inéligibles, la Commission prendra toutes les mesures pour recouvrer les paiements indus dès que toutes les informations seront disponibles et que ses enquêtes seront terminées.*
- d) *Le principe de l'erreur détectée par la Cour est accepté par la DG EMPLOI. Les contacts appropriés ont été pris avec les autorités compétentes afin de régulariser la situation décrite par la Cour.*

Engagements restant à liquider

3.40. Les engagements relatifs aux actions structurelles ont vocation à rester ouverts, au moins partiellement, pendant plusieurs années, et jusqu'à la clôture finale pour ceux qui concernent la dernière tranche d'une intervention. Néanmoins, leur maintien ne se justifie qu'à hauteur des montants susceptibles de donner lieu à paiement. La Cour a donc vérifié la validité d'engagements anciens restant à liquider à la fin de 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.41. Certains engagements correspondaient à des dossiers déjà clôturés, pour lesquels le solde non utilisé n'avait pas fait l'objet d'un dégageant immédiat. La Commission devrait faire en sorte qu'un paiement final ou un recouvrement ne puisse être ordonné sans que le dégageant éventuel ne le soit.

3.42. Les cas où l'engagement apparaît techniquement justifié correspondent le plus souvent à des interventions anciennes pour lesquelles la clôture n'a pas pu intervenir en raison de procédures très lentes et inefficaces. Dans certains cas, toutefois, il apparaît clairement que l'intégralité de l'engagement n'est plus nécessaire, notamment lorsque la demande de paiement présentée n'atteint pas le montant disponible. Dans de tels cas, la Commission devrait procéder sans délai au dégageant correspondant.

3.43. Globalement, la Cour a constaté que dans 10 % des cas examinés, au moins une partie de l'engagement ne devait donner lieu à aucun paiement. Pour éviter que des engagements injustifiés ne subsistent dans les comptes, la Commission devrait porter plus d'attention à la nécessité d'ajuster les montants en fonction des besoins réels.

*Analyse des systèmes en matière de contrôle***Mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97**

3.44. En 2000, la Cour a contrôlé la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 ⁽²⁰⁾ par la Commission et par les États membres. Ce règlement établit un système de contrôle par les États membres des dépenses encourues pour des projets cofinancés par l'Union européenne (article 3) ⁽²¹⁾ et exige qu'une déclaration de clôture soit établie par un organisme indépendant au plus tard lors de la demande de versement du paiement final et lors de la présentation du certificat final des dépenses pour chaque forme d'intervention (programme opérationnel, document unique de programmation, initiative communautaire) (article 8).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.41 à 3.43. La Commission convient avec la Cour du fait que le solde des engagements devrait être dégageant après clôture de la forme d'intervention et le paiement du solde final : les procédures actuellement appliquées devraient garantir qu'il en soit ainsi. Pour ce qui est des anciens programmes non clôturés, la Commission s'efforce prioritairement d'obtenir la clôture de ces programmes. D'ici à la fin de 2001, la Commission espère qu'elle sera parvenue à ramener les engagements relatifs aux projets et programmes précédant 1994 à quelques cas contentieux et que des progrès significatifs auront été accomplis sur les engagements concernant les périodes suivantes.

⁽²⁰⁾ JO L 290 du 23.10.1997, p. 1.

⁽²¹⁾ L'article 3 exige des États membres qu'ils vérifient l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place ainsi que les déclarations de dépenses établies aux différents niveaux. Ces contrôles, qui doivent être effectués avant l'achèvement de chaque forme d'intervention, doivent porter sur 5 % au moins des dépenses totales éligibles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.45. Les résultats de cet audit ont été publiés dans le rapport spécial n° 10/2001 (JO C 314 du 8.11.2001), avec les constatations découlant du contrôle de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1681/94 ⁽²²⁾ (voir points 3.130-3.131). Les travaux d'audit ont été réalisés auprès de la Commission et en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Une visite préliminaire a été effectuée au Portugal.

3.46. De plus, en contrôlant la légalité et la régularité d'un échantillon d'opérations sous-jacentes dans le cadre de l'audit relatif à la déclaration d'assurance 2000, la Cour a également examiné les progrès réalisés concernant l'application du règlement (CE) n° 2064/97 pour les formes d'intervention contenues dans cet échantillon. Cela lui a permis d'obtenir des informations plus actuelles et d'élargir son audit à quatre États membres supplémentaires (la Grèce, l'Irlande, la Suède et les Pays-Bas), ainsi qu'à d'autres régions des six États membres visités au départ. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réglementation ont donc été évalués pour un ensemble plus large de formes d'intervention et dans dix États membres. Les constatations qui résultent de cet examen supplémentaire confirment celles du rapport spécial n° 10/2001.

Problèmes de mise en œuvre

3.47. Le rapport spécial constate que, si le règlement (CE) n° 2064/97 constitue une initiative importante de la Commission visant à améliorer le contrôle financier des dépenses relevant des Fonds structurels par les États membres et si les contrôles effectués et les déclarations de clôture qui en résultent devraient contribuer à éviter que des dépenses inéligibles ne soient cofinancées par l'Union européenne, les États membres n'appliquent pas correctement la réglementation (voir rapport spécial, points 42-84). Le rapport spécial indique que, malgré les informations utiles figurant dans deux annexes au manuel d'audit relatif aux Fonds structurels, la Commission n'avait pas donné d'orientations suffisamment claires et en temps opportun et que, jusqu'à la fin de 2000, elle n'avait procédé qu'à un examen limité de la mise en œuvre du règlement par les États membres.

3.47. Les questions soulevées par la Cour au sujet de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 sont toutes exposées dans son rapport spécial auquel la Commission a fourni des réponses détaillées. Nous reprenons donc ici les éléments essentiels de ces réponses. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2064/97, la Commission s'est attelée à fournir une orientation détaillée aux États membres au sujet de la mise en œuvre de dispositions de celui-ci, notamment par l'intermédiaire du manuel d'audit des Fonds structurels, présenté pour la première fois en juin 1998, ainsi que par le traitement systématique de questions ayant trait au règlement dans le cadre des réunions bilatérales de coordination avec les États membres, lors de la réunion annuelle des contrôleurs financiers de l'UE en 1998, 1999 et 2000 et à d'autres occasions.

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

⁽²²⁾ JO L 178 du 12.7.1994, p. 43.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.48. Le rapport spécial (point 33) indique en outre que des retards ont été constatés dans l'exécution par les États membres, pour juin 2002 (date finale de clôture), des contrôles devant porter sur 5 % des dépenses. L'examen supplémentaire effectué dans le cadre de la déclaration d'assurance montre qu'en Italie et en Grèce, pour certains PO audités par la Cour, les contrôles n'avaient pas encore commencé au printemps 2001. Cela était également le cas pour un PO en Allemagne. Il est à craindre que les États membres ne puissent réaliser des contrôles de qualité suffisante dans le temps restant.

3.49. La Commission a donné des explications contradictoires sur la disposition qui autorise une réduction proportionnelle des 5 % au moins de dépenses à contrôler pour les formes de systèmes approuvées avant l'entrée en vigueur de ce règlement, et une certaine confusion a été observée dans les États membres concernant son application (rapport spécial, points 75-79). En Grèce, l'examen supplémentaire effectué dans le cadre de la déclaration d'assurance a révélé une certaine confusion concernant l'application de la réduction proportionnelle de la taille de l'échantillon; en Italie, en Irlande et en Suède, les autorités de ces États membres ont interprété la réduction comme une dispense de vérification des dépenses antérieures à 1998.

3.50. Le rapport spécial fait état d'une déficience communément constatée, à savoir l'inclusion de dépenses qui n'avaient pas été encourues à la date du contrôle, en particulier lorsque les projets étaient vérifiés à mi-parcours. En l'occurrence, les autorités des États membres considéraient l'ensemble des dépenses éligibles autorisées comme ayant été contrôlées (points 70-72). L'examen supplémentaire opéré par la Cour a révélé d'autres exemples de ce type en France et en Suède.

3.51. Le rapport spécial (point 69) signale que la teneur des rapports résultant des contrôles est insuffisante. Bien souvent, les travaux effectivement réalisés et les éléments vérifiés n'étaient guère détaillés. Des résultats quantifiés étaient rarement fournis. Les contrôles devraient être parfaitement documentés et les travaux réalisés faire l'objet d'un rapport écrit (voir rapport spécial, points 40-41). L'examen supplémentaire a révélé que la documentation des contrôles opérés était insuffisante pour les PO examinés en Irlande, en France, en Espagne et en Grèce, les travaux effectués n'étant guère étayés par des éléments probants.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.48. La Commission partage les inquiétudes de la Cour quant au retard mis par certains États membres à se conformer aux exigences claires du règlement (CE) n° 2064/97. Les États membres doivent faire en sorte que les dispositions du règlement concernant le contrôle soient appliquées avant la clôture en prévoyant, s'il y a lieu, une prolongation du délai. À la suite de son travail d'audit, la Commission a particulièrement attiré l'attention des États membres sur les conséquences du non-respect intégral des dispositions du règlement en matière de contrôle.

3.49. Le règlement permet de recourir à la réduction proportionnelle de différentes manières et ne précise pas si elle doit s'appliquer au prorata des dépenses ou de la durée. Si la Commission donne des indications sur la manière dont la disposition peut être interprétée, elle ne peut pas imposer une base uniforme pour l'application de la réduction. Le règlement ne permet pas d'exclure de tout contrôle les dépenses avant 1998. Telle est la nouvelle position commune de la Commission. Selon les constatations du travail d'audit de la Commission en 2001, seul un État membre continue à soutenir que le contrôle des dépenses supportées avant 1998 n'est pas requis.

3.50 à 3.52. Au cours du travail d'audit sur l'application du règlement qu'elle effectue actuellement, la Commission n'a pas encore pu visiter tous les États membres mentionnés par la Cour pour tous les Fonds. Toutefois, les audits déjà achevés ont permis de déceler des exemples de nombreuses faiblesses relevées par la Cour et les recommandations adéquates ont été formulées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.52. Le rapport spécial (point 66) indique que de nombreux contrôles se limitaient au fonctionnement des systèmes, sans comporter de test de validation des déclarations de dépenses relatives aux différents projets. L'examen supplémentaire a montré que, s'agissant de PO en Allemagne et en Irlande, les agents chargés des contrôles n'effectuaient guère, voire jamais, de visites auprès du bénéficiaire final. Aux Pays-Bas, en ce qui concerne le FEDER, tous les projets font l'objet d'un contrôle sur place à mi-parcours. Au stade de la clôture, le contrôleur s'en remet aux travaux des auditeurs externes du projet, lesquels ne s'assurent pas nécessairement du respect des règles du FEDER.

Problèmes de fond concernant le règlement

3.53. Le rapport spécial fait état d'un certain nombre de problèmes de fond concernant le règlement. La méthode de mise en œuvre des contrôles n'a pas été clairement définie dans le cadre du règlement; cependant, des orientations en matière de sélection de l'échantillon ont par la suite été fournies dans les annexes 2 et 5 du manuel d'audit de la Commission relatif aux Fonds structurels. Le fait que le règlement dispose que l'échantillon des déclarations de dépense à contrôler soit représentatif et fondé sur une analyse de risque a donné lieu à des pratiques contestables dans les États membres. Une approche pourrait consister à combiner les deux méthodes dans un cadre logique comportant une analyse du risque, qui permette d'identifier les éléments à soumettre à un contrôle exhaustif et, par suite, de détecter et de corriger les erreurs, avec en complément la vérification d'un échantillon représentatif prélevé dans le reste de la population afin de savoir si celle-ci ne présente réellement qu'un risque faible et n'est pas affectée par un grand nombre d'erreurs (rapport spécial, points 19-21).

3.54. En outre, le rapport mentionne la crainte exprimée par les États membres de se voir pénalisés par une réduction du concours communautaire s'ils opèrent des contrôles approfondis et des audits des systèmes, et s'ils communiquent un nombre élevé d'irrégularités. Cela risque de les dissuader de présenter des déclarations de nature critique. Cependant, si l'échantillon de 5 % révèle une fréquence élevée d'irrégularités, cela tend à indiquer que les 95 % non contrôlés contiennent encore un grand nombre d'irrégularités. 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 devrait se prononcer immédiatement sur l'usage qu'elle entend faire des déclarations de validité et qu'elle en informe les

3.53. La Commission réexamine actuellement le manuel d'audit des Fonds structurels et tiendra compte des constatations faites dans le cadre de son propre travail d'audit en relation avec le règlement (CE) n° 2064/97 ainsi que de l'observation de la Cour et discutera de la méthodologie détaillée avec les États membres.

3.54. Le service visé à l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97 est tenu d'indiquer dans la déclaration de clôture toutes les irrégularités qui n'ont pas été réglées de manière satisfaisante et le montant de l'aide communautaire affecté. La Commission disposera ainsi d'une base pour exclure ces montants du cofinancement. Si l'irrégularité est systémique, les États membres doivent procéder à des contrôles approfondis pour examiner toutes les opérations susceptibles d'être concernées.

Le service chargé d'établir la déclaration de clôture doit s'exprimer, sur la base de tous les contrôles effectués et des mesures correctrices adoptées au titre de l'article 7, sur la validité de la demande de paiement final et la légalité et la régularité des opérations qui la motivent. L'article 8, paragraphe 2, du

OBSERVATIONS DE LA COUR

États membres, notamment en ce qui concerne les irrégularités non systémiques constatées. La Cour ne voit pas sur quelle base juridique la Commission se fonde pour appliquer des corrections financières (rapport spécial, points 81-84).

3.55. Le règlement ne définit pas les modalités d'exécution des contrôles à réaliser par les États membres. La Cour estime toutefois qu'il conviendrait d'appliquer des normes d'audit reconnues au niveau international. Ces dernières exigent notamment que les auteurs des contrôles soient indépendants des personnes assurant l'exécution du projet. L'audit de la Cour a révélé que ce principe n'était pas toujours respecté par les États membres (rapport spécial, points 37-41 et 61-62).

3.56. Le rapport spécial conclut que, en l'absence de mesures prises rapidement afin de garantir une application correcte de la réglementation par les États membres, on ne disposerait pas d'informations suffisantes et fiables pour permettre la clôture des différentes formes d'intervention. En conséquence, le rapport spécial recommandait à la Commission d'examiner en détail la mise en œuvre de la réglementation par les États membres, de donner à ces derniers des orientations supplémentaires et de leur communiquer rapidement et systématiquement son avis sur les contrôles réalisés et les rapports établis.

Mise en œuvre des nouvelles dispositions en vue de la période de programmation 2000-2006

3.57. Les règlements des Fonds structurels concernant la période 2000-2006, adoptés par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 1999, se caractérisent notamment par une plus grande décentralisation, ainsi que par la volonté d'une gestion budgétaire communautaire plus rigoureuse.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

règlement et le projet de modèle de déclaration de clôture prévoient expressément que si la fréquence des erreurs constatées est élevée, le service visé à l'article 8 indiquera qu'il n'est pas en mesure de se prononcer positivement même si les erreurs ont été réglées de manière satisfaisante.

Dans ce cas, le service de la Commission examinera avec les autorités nationales les mesures à adopter. L'article 8, paragraphe 2, deuxième alinéa, stipule que la Commission peut exiger des contrôles supplémentaires et est chargée de l'exécution des corrections financières.

La Commission estime que l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 fournit une base juridique à l'application de corrections financières extrapolées ou forfaitaires, conformément aux indications des lignes directrices internes sur les corrections financières du 15 octobre 1997.

3.55. *La Commission convient du fait qu'il est important d'assurer l'indépendance du contrôleur. En appliquant ce critère et en déterminant si le degré d'indépendance est suffisant, il faut néanmoins tenir compte des structures administratives de l'État membre, des ressources disponibles au regard de la taille du programme et des risques encourus. Il est évidemment inacceptable que le contrôle soit effectué par la même personne que celle qui est chargée de la réalisation du projet.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.58. La préparation des interventions structurelles pour cette nouvelle période se décompose en deux phases distinctes: d'une part, le contenu des CCA, DOCUP ou PO et leur plan de financement devant faire l'objet d'une approbation par la Commission, et, d'autre part, le complément de programmation, visant notamment le processus de choix des projets, envoyé ultérieurement à la Commission pour information. Les États membres pouvaient ainsi s'attendre à recevoir l'acompte de 7 %, ou une partie fractionnée, de la participation totale des Fonds structurels dans les cinq mois après avoir adressé leur proposition de programme structurel à la Commission, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement des Fonds structurels. En raison de l'adoption tardive des programmes, peu d'États membres après avoir envoyé leur première proposition ont pu bénéficier de ce paiement dans les délais prévus (voir point 3.17).

3.59. En ce qui concerne les paiements communautaires, la règle «n + 2» contenue à l'article 31, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999 stipule notamment que la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement est déga-gée d'office par la Commission, la participation des Fonds à cette intervention en étant réduite d'autant.

3.60. L'application de cette règle du dégage-ment automatique n'est pas claire quant au rattachement à la date de l'engagement, notamment dans les cas où une déci-sion de participation des Fonds au sens de l'article 28 du règlement précité intervient à la fin d'une année, tan-dis que l'engagement budgétaire y afférent n'intervient qu'au début de l'année suivante. Le rattachement à l'enga-gement budgétaire, tel que prévu par l'article 31 du règlement des Fonds structurels, peut générer une iné-galité de traitement due à un changement d'exercice budgétaire occasionné par la Commission. En effet, les programmes dont l'adoption et l'engagement budgé-taire de la première tranche ont eu lieu au cours du même exercice se trouvent pénalisés par rapport à ceux pour lesquels la Commission a procédé à l'engagement budgétaire dans l'année suivant celle de l'adoption de ces programmes (voir points 3.18 et 3.28).

3.61. Dans la mesure où le fait générateur de l'appli-cation de la règle «n + 2» n'est pas toujours connu des intéressés, il conviendrait, par souci de simplification administrative et de sécurité juridique, que la Commis-sion veille à informer officiellement les États membres et autres parties intéressées quant à la date de

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.58. La Commission indique dans sa réponse au point 3.17 les raisons principales expliquant le non-respect du délai de cinq mois, notamment le chevauchement avec les ajustements finals apportés aux programmes de la période précédente, les négociations prolongées avec les États membres et l'exigence de la mise en place des structures adéquates de gestion.

3.60 et 3.61. L'effet évoqué est une conséquence des dis-positions de l'article 31, paragraphe 2, du règlement du Conseil, mais, comme le précise la réponse au point 3.18, la Commission estime que, en pratique, ce problème aura une portée limitée. La Commission a fourni aux États membres des informations sur les engagements effectués pour le FEDER en 2000 lors de la réunion du comité pour le développement et la reconversion des régions qui s'est tenue le 21 février 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

l'engagement retenue par la Commission ainsi qu'à la date de contrôle du dégageement automatique qui en résulte.

Les procédures de clôture des interventions

3.62. Les règlements des Fonds structurels contiennent peu de règles spécifiques pour la clôture des interventions. La seule disposition applicable en la matière dans le règlement de coordination fixe à six mois après l'achèvement matériel de l'action le délai de présentation de la demande de paiement assortie des rapports d'exécution. Le règlement (CE) n° 2064/97 ajoute l'obligation d'une déclaration de validité pour les interventions de la période 1994-1999, obligation qui ne s'applique pas à la période 1989-1993 et dont les interventions 1994-1996 relatives à l'objectif n° 2 sont de fait dispensées. Le règlement (CE) n° 1260/1999 sur la période de programmation 2000-2006 prévoit que la Commission dégage au plus tard le 30 septembre 2001 les sommes correspondant aux interventions décidées avant 1994 qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif avant le 31 mars 2001, et dégage au plus tard le 30 septembre 2003 celles de la période 1994-1999 qui n'auront pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif le 31 mars 2003, sauf pour les opérations ou programmes faisant l'objet de suspension pour raison judiciaire.

3.63. Du fait de l'absence de dispositions contraignantes dans les règlements, les services de la Commission responsables de la gestion des différents Fonds ont été amenés à développer leurs propres modalités de clôture. Celles-ci sont parfois convergentes, comme le fait d'admettre au niveau de l'exécution la compensation entre mesures à l'intérieur d'un même sous-programme. En revanche les pratiques divergent en ce qui concerne la mise en œuvre des tranches, seul le FSE procédant à la clôture des différentes tranches annuelles, les autres Fonds soldant les engagements successifs lorsque le cumul des dépenses déclarées atteint le niveau requis.

3.64. La Commission a en outre adopté en septembre 1999 la décision «Lignes d'orientation pour la clôture financière des interventions opérationnelles (1994-1999) des Fonds structurels» ⁽²³⁾, qui codifie différentes obligations résultant des règlements en vigueur et encadre la flexibilité au niveau de l'exécution financière. Ses innovations portent sur la clôture en cas d'absence de

3.63. *En fait, toutes les divergences entre les Fonds pour la période 1994-1999 étaient limitées, dans la mesure où toutes les clôtures finales relevaient des mêmes dispositions d'exécution financières. Pour la période 2000-2006, des règles financières détaillées applicables à tous les Fonds ont été arrêtées au niveau interne.*

⁽²³⁾ Document SEC(1999) 1316 final du 9 septembre 1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

demande de solde final et/ou de rapport final d'exécution, la limitation du financement communautaire aux montants effectivement attribués aux bénéficiaires finals et des précisions sur les possibilités de clôture partielle en cas de suspension de concours et de correction financière.

3.65. Ces orientations pourraient permettre, dans une certaine mesure, de pallier le fait que la non-présentation des documents finals n'entraîne pas forclusion. Pour ce qui concerne la clôture en cas d'absence des documents finals, la Commission envisage de mettre en œuvre une procédure de mise en demeure passé le délai de six mois après la date limite des paiements, qui lui permettrait de clôturer l'intervention sur la base des dernières données disponibles. Cependant le délai existant pour les dégagements d'office risque de réduire les effets escomptés de la procédure de mise en demeure.

3.66. Cet ensemble de dispositions et d'orientations ne constitue cependant pas une procédure de clôture bien définie et d'application rigoureuse qui permettrait d'assurer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux contributions du budget communautaire pour l'ensemble des périodes de programmation achevées. Les contrôles approfondis effectués par la Cour révèlent la persistance d'un niveau élevé d'erreurs dans des interventions clôturées en 2000 (voir point 3.39), à l'instar des constatations faites les années précédentes (voir points 3.49-3.51 du rapport annuel relatif à l'exercice 1999 et points 3.29-3.30 du rapport annuel relatif à l'exercice 1998).

3.67. Ainsi, la limitation du concours aux montants effectivement attribués aux bénéficiaires est une obligation qui découle directement des principes réglementaires existants. La nécessité de son rappel provient d'une pratique de la Commission consistant à appliquer aux dépenses éligibles le taux d'intervention prévu même lorsque l'exécution faisait ressortir un taux inférieur, comme la Cour l'avait signalé dans son rapport annuel 1998 ⁽²⁴⁾. Il convient de signaler que la Commission devrait d'une part appliquer cette règle également aux interventions de la période 1989-1993 encore à clôturer et, d'autre part, réexaminer les interventions déjà clôturées susceptibles d'avoir fait l'objet d'un trop-versé (voir également le point 3.114 du présent rapport).

3.65. *La Commission estime que la procédure visée par la Cour se révélera utile pour accélérer la clôture des programmes dans certains cas.*

3.66. *Les lignes directrices ont pour objet de mettre en forme le traitement de certains aspects de la clôture dans les cas où des procédures divergentes ont pu être appliquées. Elles ne visent pas à exposer les contrôles à effectuer par les services compétents pour garantir, par exemple, que toutes les constatations de l'audit ont été réglées de façon adéquate ou que tous les rapports finals sont complets et satisfaisants. Ces procédures font partie intégrante des circuits financiers internes établis par chaque direction générale. De plus, l'élément garantissant la légalité et la régularité des opérations cofinancées est fourni par la déclaration de clôture à présenter conformément aux dispositions de l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97 et qui fera l'objet des contrôles de la Commission. L'obligation de présenter une déclaration de clôture devrait mieux garantir que les dépenses inéligibles du type de celles que la Cour a décelées dans ses contrôles des programmes clôturés soient exclues avant la transmission des déclarations finales à la Commission.*

3.67. *Les orientations adoptées par la Commission en 1999 sur la clôture des programmes 1994-1999, actuellement appliquées à la liquidation finale de ces programmes, sont conformes à l'approche de la Cour.*

⁽²⁴⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 3.30.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.68. La procédure pour la clôture partielle des interventions dans le cas où des projets font l'objet d'une suspension pour raison judiciaire n'a pas été appliquée de manière constante, comme le montrent différents cas relevant du FEOGA-Orientation.

3.69. Par ailleurs, la Commission a procédé à la clôture d'interventions 1994-1996 de l'objectif n° 2 qui n'avaient pas fait l'objet du contrôle minimal par les États membres tel que prévu dans le règlement (CE) n° 2064/97. Bien que celui-ci n'impose pas la présentation d'une déclaration de validité pour ces interventions, il ne dispense pas de leur appliquer les contrôles minimaux prévus (5 % des dépenses éligibles, ce taux pouvant être réduit pour les interventions approuvées avant l'entrée en vigueur du règlement), lesquels concernent l'ensemble de la période 1994-1999.

3.70. Les services de la Commission procèdent à l'instruction des demandes de paiement final selon leurs procédures courantes, lesquelles prennent le plus souvent la forme de consultations interservices, chaque unité intervenant sur la base de ses compétences propres, sans qu'une responsabilité principale soit clairement établie. Les consultations visent en particulier à vérifier si les interventions en question ont fait l'objet de contrôles antérieurs ayant donné lieu à des observations. Diverses bases de données tentant de recenser les observations émises, y compris celles de la Cour, ont été mises en place sans réelle coordination. Si aucun problème n'a été antérieurement signalé, les clôtures ne donnent pas lieu à des contrôles plus approfondis, notamment sur place, ni par sélection aléatoire ni sur la base d'une analyse des risques. De fait, les contrôles de la Commission lors de la clôture n'ont pas jusqu'à présent été conçus pour vérifier efficacement la légalité et la régularité des dépenses présentées (voir également point 3.72).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.68. La clôture par la Commission d'interventions comportant des projets en suspens pour motif judiciaire constitue un problème complexe entraînant un surcroît de travail souvent disproportionné pour les services chargés de la gestion financière. En réalité, l'en-tête «en suspens pour raison judiciaire» couvre une grande disparité de situations différentes selon les États membres, la nature des projets en question ainsi que la nature et l'état d'avancement des procédures judiciaires en cours. Le point 10 des lignes d'orientation de la Commission pour la clôture des interventions de la période 1994-1999 [document SEC(1999) 1316] énonce uniquement des critères d'ordre général et les services doivent continuer à traiter, à l'intérieur de ce cadre, chaque cas particulier en partenariat avec les autorités responsables de la mise en œuvre de l'intervention.

La Commission s'efforce actuellement d'établir des orientations plus détaillées en la matière, afin de garantir une approche uniforme.

3.69. Pour les programmes se terminant avant le 1^{er} janvier 1997, la Commission n'a pas exigé systématiquement, en tant que préalable à la clôture, des informations sur les contrôles effectués par les autorités nationales soit au titre de l'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88 soit en application du règlement (CE) n° 2064/97.

3.70. Dans le cadre de la réforme financière entreprise au sein de la Commission, de nouveaux circuits financiers définissant les compétences en matière de paiements, et notamment de paiements finals relatifs aux programmes des Fonds structurels, ont été mis en place.

Avant la clôture des programmes, des contrôleurs de la Commission, voire dans la mesure du possible des contrôleurs de la Cour, procèdent à un contrôle portant sur le suivi des constatations des audits. En vue de faciliter ce processus, une nouvelle base de données est actuellement mise au point et devrait être opérationnelle au cours de premier semestre 2002.

La Commission ne peut effectuer, au moment de la clôture, des contrôles sur place relatifs à un grand nombre d'interventions. Des ressources sensiblement plus importantes seraient nécessaires pour ce type d'opération. De plus, l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97 [repris par l'article 15 du règlement (CE) n° 438/2001 pour la nouvelle période de programmation] a précisément pour objet de confirmer la responsabilité de l'État membre dans la vérification de la régularité de sa déclaration par le recours à un service indépendant.

Avant la clôture des programmes 1994-1999 en 2002, une sélection de programmes fera l'objet d'un contrôle en profondeur. La méthodologie précise à appliquer à la sélection des programmes à contrôler est actuellement en cours d'examen.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.71. Lorsque des observations de contrôle ont été émises, les procédures de consultation entre services et avec l'État membre s'avèrent souvent trop longues. Ainsi la Cour a vérifié la situation de quelques interventions sur lesquelles elle avait émis des observations dans le cadre de différents rapports. Pour deux interventions FEDER contrôlées en 1995 et 1996 dont le reste à liquider s'élève à 7,4 et 2,6 millions d'euros, les demandes de paiement final ont été présentées en 1997. Seules quelques actions épisodiques ont été entamées par la Commission et les dossiers n'étaient toujours pas clôturés à la fin 2000. Pour deux interventions contrôlées en 1994, dont le reste à liquider s'élève à 3,1 millions d'euros, malgré une copieuse correspondance, une enquête de l'OLAF effectuée en 1996 et une procédure de correction financière entamée en 1998, les demandes de paiement final présentées en 1995 et 1997 n'avaient pas encore été réglées à fin 2000.

Contrôles effectués par la Commission

3.72. La Cour a signalé à maintes reprises, et notamment dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 (point 3.75), que les contrôles sur place effectués par la Commission étaient insuffisants. L'exercice 2000, au cours duquel la Commission a entamé son processus de réforme interne, a été caractérisé par le transfert des unités de contrôle de la direction générale (DG) Audit au sein des DG opérationnelles en charge de la gestion des actions structurelles. L'intégration de ces nouvelles unités ainsi que la mise en place de la réglementation de la nouvelle période de programmation ont pesé sur les capacités globales de contrôle de la Commission. Ainsi, pour le FEDER et le Fonds de cohésion, les deux unités chargées du contrôle ont procédé à moins de contrôles en 2000 que les années précédentes. Ces unités ont prévu de donner priorité à l'audit des systèmes de gestion et de contrôle en 2001 et n'envisagent donc que peu de contrôles de PO/DOCUP et de projets.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.71. La Commission admet que les procédures de clôture des programmes ayant posé des problèmes ont été trop lentes. Une première priorité est accordée à l'achèvement de la clôture de ces programmes et, d'ici à la fin de 2001, la Commission s'attend à avoir ramené les engagements relatifs aux projets et programmes précédant 1994 à quelques cas contentieux et à avoir accompli des progrès substantiels à l'égard des engagements relatifs aux périodes suivantes.

3.72. Le processus de réforme interne de la Commission comportant le transfert de l'unité de contrôle de la direction générale du contrôle financier aux directions générales compétentes pour la gestion des Fonds structurels a nécessairement entraîné quelques interruptions des travaux d'audit programmés. Néanmoins, l'unité de contrôle B.3 de la direction générale du contrôle financier a procédé à seize missions d'audit en 2000 (par rapport à 19 en 1999). En ce qui concerne le Fonds de cohésion, l'unité de contrôle B.4 de la direction générale du contrôle financier a effectué une mission d'audit en 2000 contre trois en 1999. En outre, l'unité Audit de la direction générale de la politique régionale a effectué, en 2000, 36 missions d'audit relatives au FEDER et au Fonds de cohésion (contre 42 en 1999).

Pour 2001, les principaux objectifs du programme de travail des unités d'audit de la direction générale de la politique régionale prévoient l'évaluation des systèmes de contrôle du règlement (CE) n° 2064/97 et l'audit des systèmes de gestion et de contrôle mis en œuvre pour la période de programmation 2000-2006 ainsi que l'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle du Fonds de cohésion qui sont mis en œuvre pour se conformer aux exigences des règlements (CE) n° 1264/1999 et (CE) n° 1265/1999 du Conseil, modifiant le règlement (CE) n° 1164/94.

Toutefois, un certain nombre de projets relevant du Fonds de cohésion seront contrôlés dans le cadre des évaluations des systèmes de contrôle susmentionnés. Une enquête portant sur les projets de l'article 10 sera également menée à bien : elle comportera des audits sur place d'un maximum de 100 contrats individuels et fera appel à des contrôleurs extérieurs. Enfin, un certain nombre d'autres audits ponctuels de programmes est également en cours.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.73. Les services de contrôle chargés du FEDER et du Fonds de cohésion ont néanmoins initié un certain nombre de mesures visant à améliorer la préparation, l'étendue, la qualité et le suivi de leurs contrôles dans les États membres. La mise en œuvre de ces mesures n'a pas pu produire d'effets tangibles au cours de l'année 2000.

*Conclusions et recommandations***Conclusions**

3.74. La Cour n'a pas constaté que le niveau des erreurs présentes dans les déclarations de dépenses relatives aux périodes de programmation achevées avait diminué. Comme par le passé, la persistance d'un niveau significatif d'erreurs constaté dans les interventions clôturées indique que la probabilité de voir les erreurs détectées et corrigées reste faible. Les systèmes de contrôle financier renforcés en 1997 [fiches d'éligibilité, règlement (CE) n° 2064/97] de même que les modalités de clôture plus précises et les protocoles de contrôle avec les autorités nationales n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité.

3.75. Les contrôles effectués par la Commission au cours de la vie des interventions et au moment de leur clôture ont diminué en 2000. Le suivi des observations résultant des contrôles, et notamment de ceux de la Cour, présente des déficiences qui empêchent de résoudre rapidement les problèmes identifiés. En outre, la Commission ne peut se satisfaire de régler les cas ponctuels signalés sans étendre les vérifications aux situations analogues.

3.76. Les opérations du budget de l'exercice 2000 ne présentent pas toutes les garanties voulues de légalité et de régularité. Les engagements comptabilisés n'appellent pas de remarques mais une partie significative est en fait imputable à l'exercice précédent. En revanche, un montant significatif de décisions valant engagement juridique a été pris en l'absence d'engagements budgétaires. Les paiements de l'exercice correspondant au versement d'acomptes au titre des interventions de la nouvelle période de programmation ne montrent pas d'anomalie. Les paiements intermédiaires et de clôture relatifs aux programmes antérieurs sont affectés de niveau d'erreurs substantielles et formelles comparables à ceux des exercices précédents.

3.74. Il est prématuré d'évaluer l'impact des déclarations de clôture requises au titre de l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97 et des lignes d'orientation concernant la clôture avant qu'un nombre représentatif de programmes de la période 1994-1999 ne soient clôturés. La Commission estime que l'application correcte de ces dispositions devrait réduire de manière significative le risque de voir cofinancées par les Fonds structurels des dépenses inéligibles.

3.75. Le taux des contrôles a provisoirement baissé en 2000 en raison du processus de réforme interne. Il est toutefois prévu que la concentration de la capacité d'audit dans les directions générales opérationnelles devrait permettre un accroissement du nombre et de la qualité des contrôles effectués. De plus, grâce aux nouveaux systèmes mis en place, le suivi de toutes les constatations d'audit devrait s'améliorer, y compris pour celles de la Cour. Cela devrait également permettre à la Commission de prendre plus systématiquement en compte dans son analyse de risques les constatations d'audit antérieures, particulièrement en liaison avec des erreurs pouvant être systémiques.

3.76. La Commission admet que, dans certains cas, les engagements budgétaires relatifs à des programmes approuvés en 2000 ont été effectués en 2001. C'est là le résultat de pratiques différentes dans la procédure d'adoption des programmes (voir la réponse au point 9.15). La Commission n'a pas été en mesure de mener à bien son examen en profondeur de toutes les constatations d'erreur faites par la Cour dans le court laps de temps disponible et, dans certains cas, les réponses des États membres n'ont toujours pas été reçues. L'analyse effectuée montre que la plupart des erreurs concernent l'inclusion dans la déclaration de dépenses d'éléments inéligibles ou injustifiés par le bénéficiaire final. L'autre grande catégorie comprend l'application incorrecte des règles communautaires par l'autorité de gestion. La Commission ne partage cependant pas l'avis de la Cour dans un certain nombre de cas. En tout état de cause, la Commission mènera à bonne fin son examen des cas décelés par la Cour et fera en sorte que les corrections financières soient exécutées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

3.77. La Commission devrait donc s'attacher à rendre plus efficaces les systèmes de contrôle mis en place ces dernières années. Elle devrait en particulier veiller à ce que les procédures de gestion mises en œuvre par les organismes nationaux et les procédures de contrôle appliquées dans le cadre du règlement (CE) n° 2064/97 concourent effectivement à assurer la légalité et la régularité des opérations financées par les fonds communautaires. La Commission devrait également, dans cette optique, mettre en place, en matière de clôture des interventions, des procédures harmonisées plus efficaces comportant suffisamment de contrôles effectués par elle-même.

3.77. La Commission réitère l'avis qu'elle a exprimé dans la réponse au point 3.76 du rapport annuel 1999, selon lequel l'amélioration constante des systèmes de gestion et de contrôle financiers dans les États membres doit constituer la première priorité. L'adoption des règlements (CE) n° 438/2001 et (CE) n° 448/2001 offre le cadre juridique détaillé nécessaire pour garantir la réalisation de cet objectif. Les résultats de l'audit des systèmes de gestion et de contrôle que mène principalement le FÉDER à l'égard de la mise en œuvre des dispositions du règlement (CE) n° 438/2001 ainsi que de l'application du règlement (CE) n° 2064/97 constitueront une base permettant de tirer les conclusions sur l'adéquation des systèmes cadres de gestion et de prendre les mesures nécessaires s'il y a lieu.

Le programme des audits concernant les programmes 1994-1999, effectués en 2000 et 2001 par tous les Fonds structurels en vue de la clôture de ces programmes sera un élément supplémentaire de garantie en faveur des paiements finals.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Les actions en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)

Introduction

3.78. La Cour a examiné les mesures prises par la Commission afin de répondre aux observations formulées antérieurement ⁽²⁵⁾ sur la mise en œuvre des actions en faveur des entreprises et, en particulier, des PME dans le cadre des Fonds structurels. La Cour avait constaté des défaillances notamment en ce qui concerne l'évaluation, le cadre réglementaire, l'identification des actions, la vérification du respect des règles de concurrence et la coordination ainsi que lors de la mise en œuvre des interventions, en particulier dans le cadre de l'ingénierie financière et des services aux entreprises. Dès la décharge relative à l'exercice 1994, le Conseil recommandait que soit facilité l'accès des PME aux instruments existants, que les actions en faveur des PME soient réorientées pour tenir compte de leurs besoins et que l'on améliore l'évaluation des moyens et des

⁽²⁵⁾ Il s'agit notamment des rapports annuels relatifs aux exercices 1994 (points 5.66 à 5.104), 1996 (points 6.43-6.104) et 1998 (points 3.54-3.59).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

résultats de l'action communautaire dans ce domaine ⁽²⁶⁾. En 1998, lors de la décharge 1996, le Conseil recommandait que les procédures d'aide soient rationalisées et simplifiées, les aides aux PME soient rendues plus accessibles et la Commission fasse en sorte que les services offerts aux PME répondent à une demande effective ⁽²⁷⁾. Le Parlement, pour sa part, s'alarmait de la révélation de la Cour des comptes selon laquelle des fonds avaient été mis à disposition dans le budget communautaire pour financer un certain nombre de mesures potentiellement ingérables, destinées à promouvoir les petites et moyennes entreprises ⁽²⁸⁾.

Confirmation des lacunes identifiées par la Cour

3.79. Afin de répondre aux observations de la Cour, la Commission a lancé, en 1997, une macro-évaluation sur l'impact des Fonds structurels sur les PME et, par la suite, des évaluations thématiques sur les centres européens d'entreprise et d'innovation (CEEI) et sur l'ingénierie financière ⁽²⁹⁾. Ces évaluations ont confirmé les principales observations de la Cour en matière d'aides

3.79. *S'il est vrai que cette évaluation thématique énonce une série de points à améliorer du point de vue des interventions des Fonds structurels au bénéfice des PME, elle montre clairement aussi que, dans l'ensemble, les interventions des Fonds structurels ont exercé un effet important sur le secteur des PME, contribuant ainsi largement à la réalisation d'objectifs plus vastes dans le domaine de la politique régionale.*

⁽²⁶⁾ Recommandation du Conseil du 11 mars 1996 sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1994.

⁽²⁷⁾ Recommandation du Conseil du 9 mars 1998 sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1996.

⁽²⁸⁾ Résolution du Parlement européen du 31 mars 1998 informant la Commission des raisons du report de la décision de décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1996 (JO C 138 du 4.5.1998, p. 43).

⁽²⁹⁾ *Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SME*, Commission européenne, Ernst and Young, juillet 1999. *Evaluation of Community measures in support of European Community business and innovation centres (EC-BICS)*, Madrid-Karlsruhe, février 1999, Dr-Ing Jürgen Wüst. *Evaluation of Financial Engineering Measures in Structural Policies*, Commission européenne, Ernst and Young, avril 1998.

OBSERVATIONS DE LA COUR

aux PME, notamment en ce qui concerne le manque de respect des règles en matière d'information et de publicité ⁽³⁰⁾, la faible visibilité des actions, les déficiences affectant la coordination des interventions ⁽³¹⁾, les carences des évaluations de l'impact des interventions, les faiblesses des appréciations *ex ante* et l'absence d'indicateurs adéquats, notamment dans le cadre de l'ingénierie financière ⁽³²⁾. Les évaluations ont également constaté la nécessité d'améliorer les dispositifs de prestation de services aux PME, comme les CEEI, d'accélérer le développement des systèmes de «guichet unique», et de simplifier les actions existantes, afin de faciliter l'accès des PME aux financements communautaires.

Prise en compte au niveau réglementaire des lacunes identifiées

3.80. Les recommandations de la Cour ont influencé les propositions législatives présentées par la Commission en vue de la nouvelle période et les orientations pour les programmes de la période 2000-2006 ⁽³³⁾. Le

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La simplification des procédures et l'amélioration des dispositifs de prestations de services aux PME sont autant d'objectifs que partage la Commission. L'approche «guichet unique» mentionnée par la Cour constitue l'un des moyens d'action susceptibles de contribuer à la réalisation de ces objectifs.

3.80. *Diverses conclusions ont été tirées de l'évaluation thématique de l'incidence des Fonds structurels sur les PME. En ce qui concerne celle qui est mentionnée dans ce point, la Commission reconnaît ouvertement que les objectifs pour la période 1994-1999 manquaient de clarté et n'étaient pas suffisamment quantifiés. C'est en partie pour cette raison que l'évaluation thématique a été organisée, en vue d'apprécier l'incidence des Fonds structurels sur les PME et d'analyser les moyens les plus efficaces d'aider les PME. Les résultats de cette évaluation ont été pris en considération dans la programmation des Fonds structurels pour la période 2000-2006, en particulier en ce qui concerne la question de savoir comment mieux cibler les aides en faveur des PME. En outre, du fait que cette évaluation thématique a été effectuée au milieu de la période de programmation, il était inévitable de ne pouvoir tirer des conclusions définitives sur l'incidence des Fonds structurels sur les PME au cours de la période 1994-1999.*

Outre les dépenses consacrées aux PME, le nombre d'entreprises bénéficiaires et les emplois créés ont également fait l'objet d'une estimation dans le cadre de l'évaluation thématique. Il est apparu que plus d'un million et demi de PME avaient bénéficié d'un concours des Fonds structurels au cours de la période 1989-1999, soit 21,2 % des PME éligibles. Entre 1994 et 1999, les emplois bruts créés sont estimés à 2,3 millions et les emplois nets à 2 millions.

⁽³⁰⁾ Plus d'un quart (25,6 %) des PME objet de l'évaluation thématique sur les PME ayant reçu des aides des FS ignorait la provenance communautaire des fonds reçus. La Cour avait signalé dans son rapport annuel 1996 (points 6.53-6.59) une série de pratiques qui expliqueraient ce manque d'information.

⁽³¹⁾ Le sondage effectué en 1998 auprès des PME ayant bénéficié de plusieurs aides communautaires montre que 69,7 % de celles-ci considèrent les régimes correspondants comme *not integrated at all*. Ce pourcentage s'élève à 85,1 % des PME ayant reçu des aides du FEDER et du FSE. Les auteurs de l'évaluation concluent que *At an EU level, there is a need to improve the overall coherence of different Commission programmes that have a bearing on SME development*, ce qui confirme les observations de la Cour (rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 6.98-6.99).

⁽³²⁾ On entend par «ingénierie financière» les formes de participation des FS dans la mise en œuvre des mesures autres que l'aide non remboursable visées à l'article 28, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1260/1999. Il s'agit notamment de: aide remboursable, bonifications d'intérêts, garantie, prise de participation, participation au capital à risque ou autre forme de financement.

⁽³³⁾ JO C 267 du 22.9.1999, p. 2. Ces orientations prévoient que «l'assistance au titre des FS visant à stimuler le secteur productif doit être particulièrement axée sur les petites et moyennes entreprises».

OBSERVATIONS DE LA COUR

nombre d'interventions étant réduit et l'IC PME ayant été supprimée ⁽³⁴⁾, la stratégie d'aide aux PME devrait se simplifier et devenir plus cohérente. Le nouveau cadre réglementaire devrait permettre des améliorations de la gestion des actions en faveur des PME, leur suivi et leur évaluation, à condition que ces dispositions deviennent opérationnelles dans les meilleurs délais. Le nouveau règlement concernant les systèmes de gestion et de contrôle des Fonds structurels a été adopté par la Commission en mars 2001 ⁽³⁵⁾. Par ailleurs, le règlement (CE) n° 1159/2000 de la Commission du 30 mai 2000 visant les actions d'information et de publicité à mener par les États membres sur les interventions des Fonds structurels ⁽³⁶⁾ devrait améliorer la visibilité des actions. En outre, un nouveau cadre réglementaire a également été établi dans le domaine de la concurrence ⁽³⁷⁾. En ce qui concerne la période 1994-1999, et à l'exception de l'adoption en 1997 des fiches d'éligibilité ⁽³⁸⁾ et du règlement (CE) n° 2064/97, les mesures prises n'ont pu avoir une incidence significative sur les programmes déjà adoptés et en cours.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'évaluation a également porté sur l'étendue des effets d'inertie des régimes d'aide en faveur des PME. Sur la base des résultats de l'évaluation et afin d'améliorer l'incidence des interventions des Fonds structurels en faveur des PME, la Commission a privilégié les aides indirectes pour les PME par opposition aux aides directes, ce qui se reflète dans les programmes concernant la période 2000-2006.

La stratégie européenne de l'emploi souligne le rôle important joué par les PME en matière d'emploi au sein de l'Union européenne. Les interventions combinées des États membres, des différents Fonds structurels et de la Banque européenne d'investissement (BEI) visent à répondre aux différents besoins rencontrés par les PME lors de leur création et dans le cadre de leur évolution sur le marché concurrentiel (financement, embauche de personnel, qualification des salariés, etc.).

L'adoption tardive du nouveau règlement sur la gestion et le contrôle a eu un impact limité sur la gestion des Fonds, étant donné que la plupart des programmes opérationnels ont été arrêtés entre la fin 2000 et mars 2001 et que les principales conditions requises par la Commission ont été communiquées aux États membres en mars 2000 pour être analysées en profondeur au sein des comités des Fonds entre cette date et celle du vote par le comité de gestion en décembre 2000.

⁽³⁴⁾ En particulier, pour ce qui concerne l'initiative PME, la Cour avait constaté (rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 6.86-6.91) que les programmes relevant de cette initiative soit reprenaient des mesures identiques ou similaires à celles des CCA ou des DOCUP, soit créaient de nouvelles mesures qui visaient les mêmes objectifs que ceux déjà existants.

⁽³⁵⁾ Règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels (JO L 63, du 3.3.2001, p. 21).

⁽³⁶⁾ JO L 130 du 31.5.2000, p. 30.

⁽³⁷⁾ Il s'agit des règlements (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1) et du règlement (CE) n° 994/1998 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142 du 14.5.1998, p. 1) ainsi que des règlements de la Commission adoptés en vertu de ce dernier, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides en faveur des petites et moyennes entreprises, aux aides *de minimis* et aux aides à la formation: règlements (CE) n° 68/2001, (CE) n° 69/2001 et (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001 (JO L 10 du 13.1.2001, p. 20, 30 et 33).

⁽³⁸⁾ Décisions 97/317/CE à 97/331/CE de la Commission du 23 avril 1997 modifiant les décisions portant approbation des CCA, des DOCUP et des programmes d'initiative communautaire (JO L 146 du 5.6.1997, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.81. Les fiches d'éligibilité ont permis de clarifier dès le 1^{er} mai 1997 certains des problèmes soulevés par la Cour (rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 6.73-6.76 et 6.84), notamment en ce qui concerne le financement alternatif des projets cofinancés et l'ingénierie financière. Pour la période 2000-2006, ces fiches ont été remplacées par les règles contenues dans le règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission ⁽³⁹⁾. Cependant, les conditions d'éligibilité relatives au financement alternatif n'ont pas été retenues dans les nouvelles règles et celles relatives à l'ingénierie financière ont été modifiées substantiellement ⁽⁴⁰⁾, ce qui a généré des incertitudes (voir point 3.91).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.81. Au cours de la période de programmation 1994-1999, le «financement alternatif» ou «paiement alternatif» — prévu par la fiche d'éligibilité n° 16 dans le cadre de SEM 2000 — a été utilisé comme instrument de gestion visant à utiliser le plus efficacement possible les crédits mis à disposition à différentes dates par l'ensemble des partenaires financiers: Communauté, gouvernement national et organismes du secteur public.

En ce qui concerne la période 2000-2006, les procédures financières ont été complétées par des engagements automatiques annuels ainsi qu'un système d'avances et de paiements accélérés. C'est pourquoi la Commission n'a pas jugé nécessaire de conserver l'ancienne fiche n° 16 au moment du réexamen des règles d'éligibilité. Aucun État membre n'a contesté cela et le comité pour le développement et la reconversion des régions a approuvé les nouvelles règles d'éligibilité avant que la Commission les ait arrêtées.

L'absence de réglementation spécifique n'implique pas qu'il faille cesser d'utiliser cet instrument de gestion de mouvements de fonds. Il est évident que les dispositions du règlement (CE) n° 1260/1999, et notamment de son article 29, doivent être respectées intégralement. En d'autres termes, l'ensemble des projets, indépendamment de la source matérielle de financement public, sont considérés comme étant cofinancés par la Communauté, dans les limites fixées par l'article 29, et les lettres d'octroi doivent préciser le montant exact des crédits d'aide accordés par les Fonds structurels. Pour souligner qu'il s'agit d'un instrument de gestion de mouvements de fonds, la Commission préfère parler de «paiement alternatif» plutôt que de «financement alternatif».

La direction générale «Politique régionale» a expliqué cette position aux autorités des États membres à plusieurs reprises, oralement et par écrit.

⁽³⁹⁾ Règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels (JO L 193 du 29.7.2000, p. 39).

⁽⁴⁰⁾ L'élément clé qui justifie le cofinancement communautaire était clairement énoncé dans les fiches de 1997: «L'implication de la Communauté dans les techniques d'ingénierie financière devrait être limitée et, en tout état de cause, éviter de se substituer ou de chevaucher le système financier, à moins qu'il ait été démontré que ce dernier est inadapté aux besoins de développement de la région en question». Cependant, ce principe élémentaire n'a plus été retenu dans les règles de 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.82. Plusieurs dispositions du nouveau règlement général abordent des difficultés signalées par la Cour. Ainsi, les nouvelles dispositions en matière de modulation des taux de participation ⁽⁴¹⁾ précisent le traitement des projets générateurs de recettes substantielles nettes, réduisent la participation des Fonds dans le cas d'investissements dans les entreprises (de 50 à 35 % et de 30 à 15 % pour les objectifs n° 1 et n° 2 respectivement) et introduisent une discrimination positive en faveur des PME (possibilité de majorer jusqu'à 10 % le taux d'aide pour les formes de financement autres que les aides directes).

3.83. L'obligation de réaffecter aux mêmes fins les aides remboursées à l'autorité de gestion ou à une autre autorité publique est désormais prévue ⁽⁴²⁾. Également, des règles de prévention tant du détournement des aides des FS de leur objectif initial que de l'obtention d'avantages indus par les entreprises ou les collectivités publiques pendant un délai défini de cinq ans ont été incorporées ⁽⁴³⁾. Cela donne à la Commission de nouveaux instruments pour éviter des situations contestables, telles que l'absence de récupération de montants qui auraient dû être récupérés, la rétention par les gestionnaires des fonds récupérés, les délocalisations d'investissements ayant bénéficié des aides ou la vente d'infrastructures cofinancées (par exemple, lors des privatisations) et pour lesquelles les dispositions réglementaires précédentes ne donnaient pas une réponse appropriée. Cependant, les dispositions visées aux points précédents posent des problèmes d'interprétation et la Commission devrait préciser la façon dont elle entend mettre en œuvre les principes généraux ainsi énoncés, afin de rendre ces dispositions opérationnelles et susceptibles d'être suivies et contrôlées convenablement.

Meilleure identification des actions en faveur des PME

3.84. L'évaluation thématique pour les PME a permis de mieux identifier les mesures en faveur des PME et les ressources qui leur sont consacrées, comme cela avait été demandé d'abord par la Cour (rapport annuel 1996,

⁽⁴¹⁾ Considérant 40 et article 29 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

⁽⁴²⁾ Article 28, paragraphe 3, du règlement général et article 8 du nouveau règlement concernant les systèmes de gestion et de contrôle, qui prévoit l'obligation de la part des autorités de gestion ou de paiement de tenir une comptabilité des montants recouvrables et de s'assurer que les montants concernés sont recouverts sans retard injustifié.

⁽⁴³⁾ Article 30, paragraphe 4, du règlement général.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.82-3.83. La Commission considère que le calcul des mouvements de fonds actualisés constitue la méthode la plus appropriée pour déterminer les recettes nettes d'une opération. Selon cette formule et compte tenu du considérant 40 du règlement général, des recettes nettes substantielles sont réputées exister lorsque la valeur actualisée nette du futur flux de recettes, diminuée des coûts d'exploitation, dépasse de 25 % au moins le coût de l'investissement. Les coûts d'exploitation sont les coûts supportés pour l'exécution d'un investissement, y compris les coûts d'entretien mais à l'exclusion des coûts d'amortissement ou des coûts d'équipement. La Commission prépare actuellement une note d'orientation à l'intention des États membres sur une application pratique et correcte de l'article 29, paragraphe 4.

3.84-3.85. La Commission admet que, pour disposer de meilleures informations, il est nécessaire d'améliorer les systèmes de suivi dans les États membres. Compte tenu du stade précoce de la mise en œuvre des programmes de la période 2000-2006, la Commission ne pense pas que les progrès aient été particulièrement lents. La mise en place de nouveaux systèmes d'information prend du temps, en particulier dans les États membres dans lesquels la mise en œuvre des interventions est fortement décentralisée. En outre, les données collectées doivent contribuer à la gestion des projets à l'échelle locale

OBSERVATIONS DE LA COUR

point 6.96), puis par le Conseil ⁽⁴⁴⁾ et le Parlement ⁽⁴⁵⁾. En l'absence de recensement, une estimation globale des dépenses consacrées aux PME (21 353 millions d'euros, soit 18,2 % du total des FS pour la période 1994-1999), a dû être effectuée. Connaître la situation relative à une autre date, comme par exemple à la fin de la période, demanderait une répétition de l'exercice, ce qui met en évidence que le problème de fond est toujours l'absence de systèmes de données fiables permettant un suivi approprié des interventions, comme la Cour l'a signalé à de nombreuses reprises ⁽⁴⁶⁾.

3.85. La Commission, sur la base de l'article 36 du règlement général, a proposé un nouveau système de répartition des domaines d'intervention des Fonds structurels par catégorie ⁽⁴⁷⁾. Les informations qu'il est prévu de transmettre à la Commission devraient permettre à celle-ci de réaliser des synthèses sur les activités des Fonds à partir des différentes interventions. D'autre part, l'article 34, paragraphe 1, point a), prévoit la mise en place de dispositifs de collecte de données financières et statistiques fiables ainsi que la transmission de ces données en utilisant, dans la mesure du possible, des systèmes informatiques. Par ailleurs, la Commission a proposé une méthodologie concernant les indicateurs pour le suivi et l'évaluation ⁽⁴⁸⁾ qui tient compte spécifiquement des PME. Des efforts commencent à être réalisés dans les États membres en vue de se conformer à ces nouvelles initiatives. L'amélioration réelle des

RÉPONSES DE LA COMMISSION

et doivent également être utiles dans le cadre de la synthèse nationale ou européenne sur les questions horizontales (PME, égalité des chances, etc.). La Commission est convaincue que les efforts consacrés au développement de ces systèmes seront récompensés par des données de meilleure qualité dans les rapports annuels, en particulier dans l'évaluation à mi-parcours, qui doit être achevée pour la fin de l'année 2003.

3.85. *Les États membres doivent rendre compte, notamment dans les rapports annuels de mise en œuvre, du fonctionnement de ces dispositifs de collecte des données, gérés sous la responsabilité des autorités de gestion.*

⁽⁴⁴⁾ Recommandation du Conseil sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1996.

⁽⁴⁵⁾ Résolution du Parlement européen du 31 mars 1998 informant la Commission des raisons du report de la décision de décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1996, points 22 et 23 (JO C 138 du 4.5.1998, p. 43). Le Parlement note «que des ressources importantes ont été allouées sur les FS pour l'aide aux PME au cours de la période de programmation 1994-1999, mais que, jusqu'à présent, la Commission a été totalement incapable d'expliquer comment ces ressources ont été affectées».

⁽⁴⁶⁾ Voir dernièrement le rapport annuel 1999, point 3.27.

⁽⁴⁷⁾ Cette répartition était contenue dans le «Vade-mecum: Plans et documents de programmation des Fonds structurels 2000-2006» (Commission, DG REGIO juillet 1999) et elle figure en annexe au nouveau règlement de gestion et de contrôle.

⁽⁴⁸⁾ *Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: une méthodologie indicative. Nouvelle période de programmation 2000-2006: documents de travail méthodologique.* Document de travail n° 3, Commission européenne, DG REGIO, juillet 1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

informations d'ensemble disponibles sur la programmation, le suivi et l'évaluation des interventions structurelles dépend du bon fonctionnement de ces nouveaux dispositifs.

Des initiatives prises pour améliorer la vérification du respect des règles de concurrence

3.86. La Cour avait constaté des insuffisances dans les procédures de vérification des règles de la concurrence (rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 6.46 et 6.53-6.68; rapport annuel relatif à l'exercice 1998, points 3.58-3.59). Des initiatives ont été prises récemment tant au niveau de la Commission que dans les États membres pour améliorer les informations disponibles sur les aides octroyées. En outre, la Commission a créé en 2001, suite à une demande du Parlement européen ⁽⁴⁹⁾, un registre des décisions concernant les aides d'État. Le nouveau cadre réglementaire en matière d'aides d'État contient des dispositions en matière de contrôle qui renforcent les obligations d'enregistrement et de communication annuelle des informations sur les aides octroyées. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces dispositions qui visent à simplifier et à accroître la transparence dans le domaine des aides d'État. Toutefois, les nouvelles règles en la matière devraient permettre à la Commission d'améliorer ses procédures de vérification du respect des règles de concurrence, à condition qu'elle se dote des moyens appropriés.

3.87. La Cour avait recommandé que les textes des programmes indiquent les références spécifiques aux textes législatifs et aux autres instruments juridiques destinés à assurer l'exacte application des politiques communautaires, afin de faciliter le respect des règles et des procédures correspondantes par les opérateurs. La Commission a établi en 2000 un document fixant les principes et les procédures à suivre lors de la mise en œuvre des Fonds structurels en ce qui concerne le respect du droit de la concurrence en matière d'aides d'État pour la nouvelle période de programmation (2000-2006) ⁽⁵⁰⁾. L'élément fondamental des nouvelles procédures est l'élaboration de tableaux de bord des aides d'État, qui font partie de chaque programme. Il est désormais impératif que la Commission suive convenablement l'évolution de ces tableaux et que les autorités

3.86-3.88. *Les obligations en matière de suivi des aides d'État qui sont imposées aux autorités nationales dans les nouveaux programmes et qui couvrent tant les aides de minimis que le cumul avec d'autres aides garantissent le respect des règles et limites en vigueur en la matière. Le règlement d'application sur les systèmes de gestion et de contrôle attache une grande importance aux systèmes qui assurent le respect des règles communautaires, y compris celles relatives aux aides d'État. C'est d'ailleurs un des aspects des systèmes que la Commission va vérifier de façon particulière.*

⁽⁴⁹⁾ Résolution du Parlement européen sur le XXVIII^e rapport de la Commission sur la politique de la concurrence, du 18 janvier 2000. Rapport PE A5-0078/99. Résolution du Parlement européen sur le XXIX^e rapport de la Commission sur la politique de la concurrence du 24 octobre 2000.

⁽⁵⁰⁾ Fonds structurels et aides d'État. Procédures de mise en œuvre (DG REGIO G1, 15 mai 2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

de gestion les tiennent à jour et les complètent par l'introduction des références spécifiques aux dispositions nationales et régionales applicables.

3.88. Dans certains cas d'investissements en infrastructures, notamment pour les secteurs des télécommunications, des transports ou de l'énergie, la contrepartie des financements communautaires est constituée par l'apport d'une entreprise ou d'un organisme sans que les montants en cause transitent par les circuits budgétaires nationaux. Des mesures doivent être prises pour garantir que ces aides communautaires soient soumises aux mêmes dispositions et aux mêmes contrôles que les aides nationales ⁽⁵¹⁾.

Aspects spécifiques concernant le Fonds social européen

3.89. La synthèse des évaluations finales du FSE 1994-1999 ⁽⁵²⁾ ne présente aucune indication sur les aides aux PME dans la partie consacrée à l'objectif n° 1. Elle comporte seulement des éléments hétérogènes dans la partie relative à l'objectif n° 4 malgré des indications significatives de la participation des PME incluses dans les rapports d'évaluation nationaux relatifs à cet objectif. En ce qui concerne la période 2000-2006, la Commission a identifié pour les objectifs n° 1 et n° 3 les moyens financiers du FSE réservés au pilier «esprit d'entreprise» de la stratégie européenne pour l'emploi, qui s'élèvent à 8 milliards d'euros, soit 13 % de l'enveloppe financière globale du FSE. Par ailleurs, pour les Fonds structurels, l'obligation réglementaire ⁽⁵³⁾ de tenir compte des besoins spécifiques des PME pour les actions mises en œuvre au titre de l'ancien objectif n° 4 n'a pas été retenue pour la nouvelle période. Il est à noter que la Commission a arrêté en janvier 2001, dans le cadre

3.89. *Le FSE contribue à des mesures ou actions intégrées visant le développement économique dans des programmes qui n'ont pas tous fait l'objet d'une évaluation finale dans le cadre du partenariat mais qui éventuellement ont été examinés dans le cadre d'évaluations thématiques réalisées pour le compte de la Commission (évaluations thématiques sur les PME et sur la R & D).*

Le caractère «hétérogène» est lié à la diversité des conditions dans lesquelles se sont déroulées les évaluations finales: programmation, calendrier, mandat des évaluateurs notamment. S'agissant des PME, l'augmentation du nombre de PME participant à l'objectif n° 4 constitue un résultat considérable.

⁽⁵¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1996, point 6.84, et recommandations de la Cour dans son avis sur les propositions de nouveaux règlements en matière de dépenses structurelles [point 7.3 de l'avis n° 10/98 (JO C 401 du 22.12.1998), sur certaines propositions de règlements dans le cadre de l'Agenda 2000].

⁽⁵²⁾ Conclusions des évaluations finales 1994-1999, document soumis au Comité du FSE, du 28 septembre 2000.

⁽⁵³⁾ Article 1^{er} du règlement (CEE) n° 4255/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen (JO L 374 du 31.12.1988, p. 21), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2084/93 (JO L 193 du 31.7.1993, p. 39).

OBSERVATIONS DE LA COUR

de la politique de la concurrence (point 3.86), un règlement ⁽⁵⁴⁾ qui vise à faciliter l'accès des PME aux aides à la formation.

3.90. La coordination entre la DG Emploi et la DG Entreprises continue à être insuffisante, ce qui se traduit sur le terrain, par l'existence de procédures lourdes, et empêche le fonctionnement de l'approche «guichet unique» qui devrait faciliter la création et le développement des PME. Cette carence a été soulignée également par le Comité économique et social dans son avis n° CES 592/2000 du 24 mai 2000. Par ailleurs, la communication de la Commission relative à l'analyse des instruments financiers communautaires spécifiques destinés aux PME ⁽⁵⁵⁾ ne réserve aucune place au FSE.

L'ingénierie financière et les services aux entreprises

3.91. En ce qui concerne le soutien communautaire à des techniques d'ingénierie financière, y compris les subventions globales, la Cour avait constaté (rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 6.75-6.80) des déficiences dans la mise en œuvre des actions concernées dues au manque de définition précise des objectifs à atteindre et des modalités de mise en œuvre. La Cour a encore pu constater en 2000 que, par exemple, des remboursements de prêts cofinancés peuvent servir de contrepartie nationale des Fonds structurels. Par ailleurs, la mise en œuvre des subventions globales a continué à être marquée par des difficultés, notamment au niveau de la définition des modalités d'application, ce qui a entraîné des retards importants dans l'adoption de décisions, la signature des conventions entre la Commission et les organismes intermédiaires et le versement des avances. En particulier, l'examen par la Commission de nouvelles techniques d'ingénierie financière à mettre en œuvre pour la période 2000-2006 a continué à mettre en évidence des difficultés importantes en ce qui concerne la compatibilité des aides des FS aux fonds et sociétés de capital-risque avec les autres politiques

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.90. En mars 2001, la Commission a publié un large inventaire des activités de l'Union européenne en faveur des PME [rapport sur l'activité de l'Union européenne en faveur des PME de 1997 à 2000 — COM(2001) 98 final du 1^{er} mars 2001].

Compte tenu de l'avis du Comité économique et social sur la «charte européenne des petites entreprises», la Commission a présenté au sommet de Stockholm un premier rapport annuel sur les progrès accomplis par les États membres et la Commission à l'égard de la charte. Pour cette année, le rapport est présenté sous forme de résumé. À partir de 2002, le rapport sur la charte comportera une évaluation plus détaillée des progrès accomplis par les États membres et la Commission.

Les avances réalisées sur la base de la charte ont également été analysées dans le rapport de mise en œuvre «BEST», présenté au Conseil des ministres de l'industrie le 5 décembre 2000. Ce rapport a bordé l'aspect des «guichets uniques» sous les rubriques «Améliorer la visibilité des services de soutien» et «Améliorer la gestion publique».

3.91. La Commission ne publiera le «guide des techniques d'ingénierie financière» que lorsque la compatibilité des règles de la concurrence avec les interventions en faveur des sociétés de capital-risque sera clarifiée. En effet, la compatibilité des aides d'État attribuées aux PME par l'intermédiaire des fonds de capital-risque avec les règles de la concurrence constitue une question très délicate qui, d'ailleurs, ne concerne pas seulement les régions assistées par les Fonds structurels, mais l'ensemble de l'UE. La Commission présentera prochainement un document abordant cette problématique.

Le guide incorporera ces nouvelles règles et tiendra naturellement compte des documents de la Commission cités au point 3.85. En plus des travaux mentionnés au point précité et du travail relatif à l'application des règles sur les aides d'État à l'aide publique en faveur du développement de l'activité de capital à risque, visé au point 3.82, la Commission vient de lancer une étude sur les méthodes de cofinancement avec le FEDER des systèmes de prêts bonifiés dont la contribution publique est payée rétroactivement et dont les besoins de financement dépassent par conséquent la période de programmation.

⁽⁵⁴⁾ Règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides à la formation (JO L 10 du 13.1.2001, p. 20).

⁽⁵⁵⁾ COM (2000) 653 final du 18 octobre 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

communautaires. Le Conseil européen de Stockholm a finalement demandé à la Commission de préciser la manière dont les règles en matière d'aides publiques seront appliquées aux mesures destinées à promouvoir le capital-risque, afin d'améliorer l'environnement financier des PME ⁽⁵⁶⁾.

3.92. En ce qui concerne les structures de soutien aux activités des PME et plus particulièrement les centres européens d'entreprise et d'innovation (CEEI), la Cour avait constaté (rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 6.69-6.71) que les dépenses déclarées correspondaient, pour une grande partie de ces actions, au financement des structures existantes ou nouvellement créées, voire des réseaux, et à leurs frais de fonctionnement, sans que cela ne procède d'une approche cohérente. La Commission a publié en 2000 un guide qui définit les conditions de base pour la création des CEEI et les modalités de financements de ceux-ci par le FEDER ⁽⁵⁷⁾. Les principes généraux établis dans le guide sont finalement de nature à répondre aux observations et recommandations formulées par la Cour depuis 1993 en matière de CEEI ⁽⁵⁸⁾. Il est cependant nécessaire que la Commission se dote des moyens nécessaires pour s'assurer qu'ils sont effectivement respectés sur le terrain.

Rapport spécial n° 22/98 sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

3.93. Dans sa recommandation pour la décharge 1997 ⁽⁵⁹⁾, le Conseil souligne l'importance qu'il attache à la politique communautaire en faveur de l'égalité

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le guide devra permettre de refléter les développements les plus récents dans le domaine de l'ingénierie financière et aider les autorités régionales et agences régionales de développement à mieux appliquer ces instruments. Il offrira notamment des modèles des «meilleures pratiques» à suivre pour savoir comment préparer, diriger et mettre en œuvre des fonds de capital-risque, des fonds de prêt, des fonds de garantie et d'autres instruments semblables.

La préparation du guide va de pair avec la préparation d'un plan de promotion de la connaissance des possibilités de financement public de sociétés de capital-risque, adapté aux différentes régions, en recourant à la diffusion des «meilleures pratiques», notamment dans les régions assistées. En effet, dans ces régions, les modes de recours au financement par le capital-risque par les PME sont très différents.

3.92. Par l'intermédiaire de l'évaluation menée de façon indépendante, la Commission a clairement indiqué dans le Guide des centres européens d'entreprise et d'innovation 2000 que les CEEI pourront continuer d'être financés par le FEDER, à l'intérieur du cadre communautaire d'appui et à l'initiative des autorités publiques compétentes, sur la base du principe de subsidiarité. Ils pourront également recevoir via le FEDER une rémunération des services fournis par eux. La Commission examinera sur cette base les suites complémentaires à réserver aux recommandations de la Cour.

⁽⁵⁶⁾ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Stockholm des 23 et 24 mars 2001, p. 21.

⁽⁵⁷⁾ *Guide des centres européens d'entreprise et d'innovation. Un outil au service du développement régional et des entreprises*, Commission européenne (ISBN 92-828-9300-6).

⁽⁵⁸⁾ Voir le rapport spécial de la Cour n° 5/93 sur les centres d'entreprise et d'innovation (JO C 13 du 17.1.1994).

⁽⁵⁹⁾ Document du Conseil n° 5911/99 du 19 février 1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

des chances entre les hommes et les femmes, demande de redresser les faiblesses (notamment le coût du bureau d'assistance technique) du programme communautaire à moyen terme, et invite à éviter les duplications entre le FSE, axe principal, et l'initiative communautaire NOW. Dans les programmes opérationnels arrêtés par la Commission pour les actions structurelles 2000-2006, les montants consacrés aux actions spécifiques en faveur de l'égalité de chances pour la période 2000-2006 s'élèvent à 3 537 millions d'euros, soit 6 % des dépenses totales du FSE. Ce pourcentage est supérieur aux 1,6 % atteints pendant la période 1994-1999, mais il reste encore inférieur à l'objectif de 15 %, fixé par la Commission en 1998 et demandé par le Parlement européen ⁽⁶⁰⁾ (point 78 du rapport spécial n° 22/98).

3.94. La dotation financière de l'initiative communautaire (IC) Emploi pour l'ensemble de la période 1994-1999 s'est élevée à 1 846,3 millions d'euros, dont 27 % pour le volet NOW (*New Opportunities for Women*). Seulement 78 % des montants engagés ont été payés à la fin de 2000. L'IC Emploi a été remplacé par l'IC EQUAL pour la nouvelle période de programmation. Le système de gestion établi par la Commission pour la mise en œuvre de cette nouvelle initiative et la lourdeur des procédures n'ont pas permis de résoudre les problèmes de retard constatés précédemment pour l'IC Emploi, et la période de programmation se trouve donc réduite d'au moins un an. En ce qui concerne le volet de la transnationalité des projets, volet qui représente la principale spécificité des initiatives communautaires par rapport aux programmes opérationnels ordinaires, la Commission n'a pas encore adopté d'instructions pour la définition et l'encadrement des dépenses éligibles. De plus, elle n'a pas fixé, dans la communication «EQUAL», une dimension financière minimale pour ce volet, dont le rapport spécial avait souligné qu'il avait une dimension marginale (points 33-41 du rapport spécial n° 22/98).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.94. La plupart des décisions relatives à l'IC Emploi prévoient une période d'éligibilité des dépenses postérieure au 31 décembre 2000. Les programmes correspondants ne seront clôturés qu'au cours de l'année 2001 et au plus tard en juin 2002. Le taux de couverture de 78 % mentionné par la Cour progressera au fur et à mesure que les clôtures de programmes auront lieu. La Commission continuera d'ici là à inciter les États membres à utiliser de façon optimale les crédits qui leur ont été alloués dans ce cadre.

Par ailleurs, la Commission finalisera l'élaboration, durant l'exercice 2001, d'une série de fiches pratiques relatives à la transnationalité qui couvriront: les règles d'éligibilité, les éléments minimaux requis pour conclure un accord de coopération transnationale, les règles administratives et les exigences en termes d'échanges de bonnes pratiques.

Dans sa communication établissant les lignes directrices de l'initiative EQUAL, la Commission n'a pas estimé utile de fixer un budget transnational minimal, mais elle a préféré le négocier avec chaque État membre et le déterminer conjointement, en fonction des situations nationales spécifiques. En outre, pendant les négociations des programmes EQUAL, tous les chefs de mission FSE ont reçu régulièrement des informations sur les budgets prévus par les autres États membres en matière de transnationalité, de façon à assurer une certaine harmonisation.

⁽⁶⁰⁾ Document COM (98) 131 du 19 mars 1998. Résolution du Parlement européen du 4 mai 1999 sur le rapport intérimaire de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la mise en œuvre du programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000): «11. [...] rappelle que le Parlement européen a réclamé que les dotations soient affectées à raison d'au moins 15 % aux projets concernant les femmes par le canal du FSE» (JO C 279 du 1.10.1999, p. 88).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.95. En ce qui concerne l'exécution du programme d'action communautaire à moyen terme visant à promouvoir l'égalité de chances (1996-2000), le montant de référence financière, 30 millions d'euros ⁽⁶¹⁾, a été dépassé de 18 millions d'euros, soit une surprogrammation de 60 % du montant prévu. Or, l'exécution budgétaire n'a atteint que 43,1 millions d'euros (90 %) en crédits d'engagement, dont 34 millions ont été payés (79 %). Dans ce programme, 342 projets ont été mis en œuvre, dont 138 ont été gérés par un bureau d'assistance technique extérieur aux services de la Commission. Le coût du contrat d'assistance technique (période du 19 juillet 1996 au 31 mars 1999) s'élève, en crédits d'engagement, à 7,4 millions d'euros, dont 2,9 millions pour les dépenses de personnel et de fonctionnement, et, en crédits de paiement, à 5,8 millions d'euros, dont 2,6 millions pour les dépenses de personnel et de fonctionnement. Ainsi, le coût de la structure extérieure mis en place pour la gestion de ce programme représente 6,7 % et 7,6 % respectivement des engagements et des paiements effectués. Ces montants sont disproportionnés par rapport à la charge de travail assurée par le bureau d'assistance technique (points 54-65 du rapport spécial n° 22/98).

*L'initiative communautaire Leader***L'audit de Leader I**

3.96. L'initiative communautaire Leader (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) visant à compléter les mesures de développement rural dans les programmes opérationnels de l'axe central a été lancée par la Commission en 1991. L'objectif général consistait à trouver, pour le développement rural, des solutions novatrices qui puissent servir de modèle pour les régions rurales, en se fondant sur la proximité à l'égard des localités (approche par zone), des citoyens (approche «de bas en haut») et des activités (interventions et financements décentralisés) ⁽⁶²⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.95. La Commission a mené une politique de rationalisation concernant le recours aux services d'un bureau d'assistance technique. Ce plan d'action a abouti, au cours des deux dernières années, dans le cadre du programme «Egalité des chances», à une réinternalisation au sein des services de la DG EMPLOI des tâches dévolues au bureau d'assistance technique auxquelles la Cour fait référence.

⁽⁶¹⁾ Article 10 de la décision 95/593/CE du Conseil du 22 décembre 1995 concernant un programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000) (JO L 335 du 30.12.1995, p. 37).

⁽⁶²⁾ Voir la communication aux États membres de la Commission (JO C 73 du 19.3.1991, p. 33) ainsi que le chapitre 7 du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1995 (JO C 340 du 12.11.1996).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.97. En 1995, des audits de Leader I ont été réalisés en Italie, en Espagne et en Allemagne. En réaction aux constatations auxquelles ces audits ont donné lieu ⁽⁶³⁾, le Conseil a invité la Commission «à mettre en œuvre les mesures d'amélioration de gestion de cette initiative communautaire [...]» et lui a demandé «de tirer les conséquences des observations de la Cour, notamment en matière d'évaluation, pour l'ensemble des initiatives communautaires» ⁽⁶⁴⁾. Dans sa réponse ⁽⁶⁵⁾, la Commission indiquait que les conclusions générales de l'audit avaient été traitées dans la communication relative à Leader II (voir point 3.98) ou qu'elles étaient prises en compte dans le cadre de l'élaboration de SEM 2000 et de ses fiches ⁽⁶⁶⁾ (par exemple, le problème des garanties bancaires et des intérêts perçus). Certaines des insuffisances constatées persistent cependant (voir point 3.103).

Le suivi de Leader II

3.98. La Commission a décidé de poursuivre l'initiative communautaire Leader (ci-après dénommée «Leader II») ⁽⁶⁷⁾ pour la période de programmation 1994-1999. Dans le cadre d'une politique globale visant à stimuler le développement rural, Leader II était destiné à aider les opérateurs ruraux dans les zones rurales défavorisées relevant des objectifs n° 1, n° 5 b) et n° 6 et dans les régions voisines à développer des stratégies pour exploiter leur potentiel socio-économique par une approche de bas en haut.

3.99. Le principal type de bénéficiaires finals éligibles en qualité d'opérateurs ruraux dans le cadre de Leader II était constitué par les «groupes d'action locale» tels qu'ils étaient définis dans le cadre de l'initiative Leader I, à

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.97. La Commission a pris en considération les observations de la Cour relatives à Leader I avant de lancer Leader II. Ainsi, l'innovation a été introduite comme critère d'éligibilité pour la sélection des groupes d'action locale Leader. La plupart des points présentés par la Cour comme étant des faiblesses de Leader II correspondent à certains risques inhérents à des systèmes de mise en œuvre extrêmement décentralisés tels ceux qui sont appliqués dans le cadre de Leader, et à l'expérimentation d'approches moins bureaucratiques pour l'accès aux crédits communautaires, afin de répondre aux critiques répétées formulées à cet égard par les citoyens à l'encontre de l'UE. La Commission et les États membres sont conscients de ces risques lorsqu'ils assurent le suivi des programmes et vérifient que leur mise en œuvre respecte les principes d'une saine gestion financière.

La Commission reconnaît qu'un renforcement du contrôle ex ante de la mise en œuvre des programmes pourrait améliorer la gestion financière. Elle attache beaucoup d'importance à l'approche ascendante et participative de Leader, caractéristique essentielle de cette initiative, qui la distingue des programmes généraux, plus classiques, qui procèdent «du sommet vers la base».

⁽⁶³⁾ Voir le chapitre 7 du rapport annuel relatif à l'exercice 1995 (JO C 340 du 12.11.1996).

⁽⁶⁴⁾ Recommandation du Conseil sur la décharge à donner à la Commission pour l'exercice 1995 (doc. 5441/97).

⁽⁶⁵⁾ Rapport de la Commission sur le suivi des commentaires accompagnant la recommandation du Conseil sur la décharge pour l'exercice 1995 [COM(97) 571].

⁽⁶⁶⁾ JO L 146 du 5.6.1997.

⁽⁶⁷⁾ Voir la communication aux États membres de la Commission (JO C 180 du 1.7.1994, p. 48).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

savoir des groupes de partenaires publics et privés concevant ensemble des stratégies et des mesures novatrices pour le développement d'une région rurale locale. Il y a eu presque 1 000 groupes d'action locale au cours de la période du CCA II, à comparer avec 217 dans le cadre de Leader I.

3.100. En 1999 et 2000, des audits de Leader II ont été réalisés en Allemagne, en Italie, au Luxembourg, au Portugal et en Espagne. Les États membres et les groupes ont été choisis pour des raisons financières, démographiques et géographiques. Des audits ont également été opérés auprès de la Commission ainsi que du bureau d'assistance technique qui fournit le réseau de développement rural communautaire.

Dotations financières

3.101. Les dotations financières des trois Fonds structurels (FEDER, environ 46 %, FEOGA-Orientation, environ 45 % et FSE, environ 9 %) pour 1994-1999 (voir **tableau 3.4**) ont représenté environ 1 790 millions d'euros en crédits d'engagements, dont plus de 1 070 millions d'euros, soit 60 %, ont été affectés aux régions relevant de l'objectif n° 1 ⁽⁶⁸⁾.

3.102. Comme l'indique le **tableau 3.4**, l'exécution budgétaire de Leader II a été concentrée dans la seconde moitié de la période de programmation. Cela est principalement dû à l'approbation tardive des lignes directrices ⁽⁶⁹⁾ et aux retards consécutifs concernant l'approbation des programmes opérationnels, la sélection et l'établissement des groupes d'action locale et programmes d'action, ainsi que la sélection des projets ⁽⁷⁰⁾. Les paiements relatifs à la mise en œuvre du programme représentaient exactement 52 % des fonds disponibles à la fin de la période de programmation

3.102. La Commission reconnaît que si les orientations relatives à l'initiative communautaire avaient été adoptées plus tôt, cela aurait facilité la mise en œuvre de Leader II au cours de la première partie de la période 1994-1999. Toutefois, les orientations relatives à chacune des initiatives communautaires se fondent sur les règlements généraux des Fonds structurels. Il était donc nécessaire, pour l'ensemble des initiatives communautaires, d'attendre que les règlements généraux aient été arrêtés (juillet 1993) avant de lancer la procédure pour l'adoption par la Commission des orientations relatives aux initiatives communautaires et de soumettre ensuite ces orientations à l'avis du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social en vue de leur adoption finale par la Commission.

⁽⁶⁸⁾ La contribution initiale de la Communauté au programme Leader II était estimée à 1 400 millions d'euros aux prix de 1994, dont 900 millions pour les régions relevant de l'objectif n° 1. La différence résulte principalement de l'affectation d'une réserve en 1999 ainsi que de l'indexation.

⁽⁶⁹⁾ Voir la communication aux États membres de la Commission (JO C 180 du 1.7.1994).

⁽⁷⁰⁾ La Cour a formulé à plusieurs reprises des observations concernant les reprogrammations dans le domaine des Fonds structurels, par exemple dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1997 (points 3.24-3.34) et le rapport annuel relatif à l'exercice 1999 (point 3.3 et points 3.18-3.22), ainsi que dans le rapport spécial n° 16/98 sur l'exécution des crédits pour les opérations structurelles concernant la période de programmation 1994-1999, point 6.19.

Cette situation a été aggravée par le fait que certains programmes ont nécessité de longues négociations et par la sélection difficile des groupes d'action locale dans certains États membres et certaines régions, compte tenu de la pression très élevée exercée par la base pour participer au programme.

Tableau 3.4 — Initiative communautaire Leader II 1994-1999, FEOGA-Orientation, FEDER et FSE

(Mio EUR)

	États membres/régions	Plan financier	Engagements								Paiements							
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	En % du plan	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	En % du plan
Objectif n° 1	Belgique	4,18	0,00	0,00	0,00	4,09	0,00	0,08	4,17	1,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,00	0,02	3,07	0,49
Objectif n° 1	Allemagne	95,68	0,00	75,61	7,50	0,00	7,96	4,57	95,64	1,00	0,00	22,90	11,75	9,48	20,19	3,01	68,33	0,70
Objectif n° 1	Grèce	167,65	0,00	22,56	0,00	0,00	36,55	107,98	167,09	1,00	0,00	11,28	0,00	3,49	21,23	64,10	101,10	0,60
Objectif n° 1	Espagne	340,83	0,00	69,46	4,74	46,40	68,08	136,14	324,82	0,95	0,00	24,09	5,61	17,85	46,27	87,99	182,76	0,53
Objectif n° 1	France	5,09	0,00	3,05	0,79	1,25	0,00	- 0,25	4,84	0,95	0,00	0,55	0,66	0,38	0,00	0,28	2,82	0,37
Objectif n° 1	Irlande	87,23	0,00	7,50	0,00	1,13	53,11	5,91	67,65	0,78	0,00	3,75	0,00	0,34	24,66	23,23	52,76	0,60
Objectif n° 1	Italie	208,33	0,00	23,09	22,30	8,14	11,09	125,37	189,99	0,91	0,00	11,54	10,95	4,07	4,54	11,77	43,78	0,21
Objectif n° 1	Pays-Bas	2,90	0,00	2,02	0,00	0,09	0,00	0,22	2,33	0,80	0,00	0,61	0,00	0,03	0,34	0,00	1,78	0,34
Objectif n° 1	Autriche	3,50	0,00	2,01	0,25	0,00	0,61	0,62	3,49	1,00	0,00	0,33	0,37	0,18	0,35	1,04	3,27	0,65
Objectif n° 1	Portugal	133,20	0,00	6,74	4,01	39,86	46,51	34,54	131,66	0,99	0,00	3,59	4,85	20,46	36,69	21,96	88,54	0,66
Objectif n° 1	Royaume-Uni	28,48	0,00	18,54	4,78	0,00	2,64	2,53	28,49	1,00	0,00	1,91	4,81	3,28	5,86	1,84	18,70	0,62
Total Objectif n° 1		1 077,07	0,00	230,58	44,37	100,96	226,55	417,71	1 020,17	0,95	0,00	80,55	39,00	61,61	160,13	215,24	557,48	0,52
Objectif n° 5b)	Belgique	6,36	0,00	0,00	0,00	3,32	2,72	0,32	6,36	1,00	0,00	0,00	0,00	1,66	1,36	0,02	3,04	0,48
Objectif n° 5b)	Danemark	8,16	0,00	0,00	6,53	1,63	0,00	0,00	8,16	1,00	0,00	0,00	1,96	0,49	0,00	0,00	2,45	0,30
Objectif n° 5b)	Allemagne	118,57	0,00	48,96	8,39	3,21	4,25	47,69	112,49	0,95	0,00	15,92	2,50	4,37	17,18	14,94	54,91	0,46
Objectif n° 5b)	Espagne	74,60	0,00	42,64	4,78	1,12	22,40	3,66	74,60	1,00	0,00	10,77	4,22	0,33	15,47	25,43	56,22	0,75
Objectif n° 5b)	France	232,33	0,00	92,51	91,95	36,12	1,89	9,87	232,33	1,00	0,00	14,98	44,94	19,42	29,83	27,21	136,38	0,59
Objectif n° 5b)	Italie	123,23	0,00	5,53	26,99	5,17	1,00	75,12	113,81	0,92	0,00	2,45	11,35	3,43	0,00	5,94	23,17	0,19
Objectif n° 5b)	Luxembourg	1,27	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,26	1,27	1,00	0,00	0,41	0,00	0,25	0,00	0,00	0,66	0,51
Objectif n° 5b)	Pays-Bas	9,02	0,00	6,16	0,00	0,08	2,16	0,51	8,91	0,99	0,00	1,85	0,00	0,03	1,30	1,07	4,25	0,47
Objectif n° 5b)	Autriche	24,10	0,00	0,00	17,86	0,36	2,35	2,86	23,42	0,97	0,00	0,00	5,36	2,22	7,18	0,34	15,10	0,63
Objectif n° 5b)	Finlande	16,66	0,00	0,00	16,15	0,00	0,00	0,50	16,66	1,00	0,00	0,00	4,85	0,00	1,37	5,50	11,72	0,70
Objectif n° 5b)	Suède	12,48	0,00	0,00	10,03	2,05	0,00	0,00	12,09	0,97	0,00	0,00	3,01	0,62	1,21	1,82	6,66	0,53
Objectif n° 5b)	Royaume-Uni	52,92	0,00	37,63	5,25	0,00	0,00	8,66	51,54	0,97	0,00	2,91	9,99	6,52	0,45	15,52	35,39	0,67
Total Objectif n° 5b)		679,70	0,00	234,44	187,93	53,06	36,77	149,45	661,64	0,97	0,00	49,29	88,18	39,34	75,35	97,78	349,94	0,51
Objectif n° 6	Finlande	12,60	0,00	0,00	11,94	0,00	0,25	0,42	12,60	1,00	0,00	0,00	3,58	0,00	3,49	2,09	9,16	0,73
Objectif n° 6	Suède	4,41	0,00	0,00	3,34	0,93	0,00	0,11	4,38	0,99	0,00	0,00	1,00	0,21	0,07	2,01	3,29	0,75
Total Objectif n° 6		17,01	0,00	0,00	15,28	0,93	0,25	0,53	16,98	1,00	0,00	0,00	4,58	0,21	3,56	4,10	12,45	0,73
Réseau		26,04	0,29	3,46	4,09	2,90	6,93	8,37	26,02	1,00	0,00	2,88	1,84	2,88	3,07	3,32	14,00	0,54
Total		1 799,82	0,29	468,48	251,66	157,85	270,48	576,05	1 724,80	0,96	0,00	132,71	133,61	104,01	242,11	320,45	932,88	0,52

Source: Commission, DG Agriculture.

OBSERVATIONS DE LA COUR

(31 décembre 1999). À la fin de 2000, des paiements supplémentaires représentant 71 millions d'euros avaient été exécutés. La majeure partie des fonds disponibles (plus de 90 %) a été consacrée aux projets de la mesure (B) ⁽⁷¹⁾.

Déficiences concernant la gestion de Leader II

3.103. Dans toutes les régions visitées, des projets qui avaient été approuvés dans le cadre de Leader II auraient été aussi éligibles au titre de l'axe central [en dehors des projets dans des zones rurales voisines extérieures aux régions relevant de l'objectif n° 5 b) ⁽⁷²⁾], comme cela avait déjà été constaté à l'occasion de l'audit de Leader I effectué par la Cour ⁽⁷³⁾. Dans plusieurs régions, des projets étaient financés dans le cadre du programme Leader II parce qu'ils étaient considérés comme étant trop peu importants pour le programme opérationnel de l'axe central, ou parce que les fonds correspondants dans ce programme avaient déjà été entièrement utilisés. Le soutien de ces projets au titre de l'axe central aurait simplifié le travail administratif rendu nécessaire par la création d'organismes de gestion pour la réalisation du programme (groupes d'action locale et organismes ruraux collectifs).

3.104. Toute action cofinancée étant susceptible de générer des produits, les recettes correspondantes doivent être prises en considération dans la détermination de l'aide ⁽⁷⁴⁾. Un certain nombre de groupes d'action

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Afin de résoudre ce problème pour la période 2000-2006, dans ses orientations relatives à Leader+, la Commission a introduit une nouvelle exigence, selon laquelle les États membres sont tenus de sélectionner l'ensemble des groupes d'action locale au plus tard deux ans après l'approbation du programme. Les groupes d'action locale devraient ainsi bénéficier d'un délai d'au moins cinq ans pour mettre en œuvre leur stratégie.

3.103. La Commission a réagi aux observations de la Cour relatives à Leader I en ajoutant l'innovation comme critère d'éligibilité pour Leader II. Toutefois, dans le cadre de Leader, l'innovation doit être appréciée en tenant compte de l'approche du programme dans son ensemble et de la méthode de mise en œuvre de la stratégie des groupes d'action locale et non exclusivement de la finalité des projets individuels soutenus par ces groupes d'action locale. Ainsi, il peut être approprié de financer dans le cadre de Leader certains projets individuels qui, considérés isolément, devraient bénéficier d'une aide dans le cadre des programmes généraux, lorsque ces projets sont indispensables à la mise en œuvre d'un programme de développement innovateur d'un groupe d'action locale particulier.

Cependant, la Commission reconnaît que les limites entre le programme Leader et les programmes généraux étaient mal définies dans certaines régions en ce qui concerne Leader II et cherche actuellement à remédier à cette faiblesse dans le cadre de l'examen des programmes concernant la période 2000-2006.

La recherche d'innovation et l'approche ascendante de Leader constituent deux éléments justifiant les efforts administratifs supplémentaires requis pour la mise en œuvre de Leader; ces éléments doivent être démontrés dans le programme de tout groupe d'action locale sélectionné, programme qui doit être évalué dans un contexte plus large. Le renforcement des capacités et du pouvoir de la population locale dans le cadre de Leader devrait être considéré comme une valeur ajoutée supplémentaire pour les communautés rurales.

3.104. La Commission encourage les groupes Leader à fixer le montant des aides en fonction des particularités de chaque projet, y compris du potentiel à générer des recettes.

Les groupes Leader ne constituent généralement pas des structures bien adaptées à l'octroi et à la gestion de prêts. Le suivi de ces prêts sur plusieurs années (potentiellement au-delà de la durée d'existence du groupe d'action locale) et la complexité de leur contrôle dépassent la capacité de gestion financière de la plupart des groupes d'action locale.

⁽⁷¹⁾ Les actions éligibles étaient réparties sur quatre mesures: acquisition de compétences, projets ruraux novateurs, coopération transnationale et assistance technique/réseaux.

⁽⁷²⁾ Comme cela est prévu dans la communication aux États membres, point 8.

⁽⁷³⁾ Voir le rapport annuel relatif à l'exercice 1995, points 7.25, 7.30 et 7.59 (JO C 340 du 12.11.1996).

⁽⁷⁴⁾ Voir article 17 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, dans sa version modifiée, relatif à la coordination en liaison avec la fiche n° 9.

OBSERVATIONS DE LA COUR

locale ne tenait pas compte des recettes liées aux projets cofinancés. Dans le cadre d'investissements rentables soutenus par Leader II, la possibilité d'octroyer des prêts plutôt que des subventions aurait dû être prise en considération comme cela est prévu à l'article 5, paragraphe 4, du règlement-cadre.

3.105. Dans le cadre de Leader I, des fonds communautaires d'un montant de quelque 450 millions d'euros étaient disponibles sur quatre ans pour 217 bénéficiaires, soit une moyenne arithmétique d'environ 520 000 euros par groupe et par année. Dans le cadre de Leader II, le budget moyen disponible par groupe et par année a été ramené à environ 290 000 euros (1 750 millions d'euros pour six ans et environ 1 000 bénéficiaires). Cette réduction a nécessairement entraîné un saupoudrage des ressources communautaires contrairement aux principes de base des interventions relevant des Fonds structurels qui requièrent la concentration des fonds sur un nombre limité de mesures et de régions prioritaires afin d'en accroître l'efficacité.

3.106. S'agissant de Leader II, le flux des fonds a été extrêmement lent. Dans une région d'Italie, le Latium, le temps nécessaire entre la date de la demande et celle de la transmission du paiement communautaire au bénéficiaire final était supérieur à deux ans pour tous les projets.

3.107. Des déficiences structurelles affectant la gestion financière de l'initiative Leader II ont été observées dans un certain nombre de régions. Ces déficiences étaient imputables au manque de lignes directrices et/ou d'instructions nationales/régionales en ce qui concerne la gestion des fonds communautaires transmis aux groupes d'action locale.

3.108. Des variations extrêmes des frais généraux des différents groupes d'action locale ont été constatées. Si, dans certaines régions, toutes les dépenses non opérationnelles, y compris les frais de gestion, etc., étaient exclues des dépenses éligibles, dans d'autres les frais généraux représentaient plus de 80 % du budget disponible du groupe d'action locale (voir rapport annuel 1999, point 3.68). De plus, en violation de l'article 21, paragraphe 3, du règlement régissant la

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.105. À la différence de Leader I, où la Commission était responsable de la sélection des groupes Leader, dans le cas de Leader II, la sélection a été effectuée par les États membres, qui dans bien des cas ont dû traiter un très grand nombre de demandes, en raison du succès de Leader I.

La Commission partage l'avis de la Cour suivant lequel chaque groupe d'action locale doit disposer de crédits suffisants (communautaires et autres) pour être efficace. Au cours des discussions avec les États membres et les autres institutions communautaires sur le projet d'orientations relatives à Leader+, la Commission a souligné qu'il était nécessaire que la procédure de sélection soit plus sévère pour Leader+. Cette question est traitée au point 9 des orientations relatives à Leader+. Les États membres ont également été invités à indiquer le nombre de groupes d'action locale qu'ils envisageaient de sélectionner et ce point a dû être négocié avec certains États membres.

3.106. Comme pour tous les fonds communautaires dans certaines régions, des faiblesses sont apparues dans les circuits financiers de Leader II, qui ont sérieusement entravé la mise en œuvre des projets d'innovation des groupes d'action locale. La Commission a soulevé ces problèmes au sein des comités de suivi des programmes concernés, avec un succès variable selon les États membres et les régions.

3.108. Comme l'indique la Commission dans sa réponse au rapport de la Cour de 1999, la part des coûts d'exploitation et des coûts d'assistance technique dans les dépenses totales des groupes d'action locale tend à être plus élevée au début de la période, lorsque le groupe d'action locale est mis en place, mais diminue une fois que ce groupe commence à financer des projets externes.

Au cours des négociations avec les États membres relatives à l'approbation des programmes Leader+, la Commission a invité les États membres/régions à fixer dans leurs programmes un plafond pour les coûts d'exploitation, en fonction du budget total du groupe d'action locale. La Commission a insisté pour que ce plafond ne dépasse pas 15 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

coordination ⁽⁷⁵⁾, dans une région, à savoir l'Alentejo au Portugal, il existait des frais généraux inéligibles parce que les bénéficiaires devaient rembourser un certain montant de la subvention aux groupes d'action locale ayant approuvé le projet.

3.109. Dans plusieurs cas, des projets ont été sélectionnés sans procédure formelle; d'autres projets ont été sélectionnés sans analyse comparative de paramètres objectifs (quantifiables) préétablis. De plus, l'objectivité et la transparence du processus de sélection des projets sont douteuses lorsque le demandeur et l'institution ayant le pouvoir d'autorisation sont étroitement liés. Dans un certain nombre de cas, des liens personnels ou professionnels étroits existaient entre le promoteur du projet et l'autorité chargée d'approuver ce dernier.

3.110. Dans de nombreux cas, l'aide accordée à des projets a été antidatée. Selon la Commission, cette pratique est couverte par l'article 15 du règlement de coordination (et par la fiche n° 2 respectivement), puisque ces projets sont exécutés au cours de la période d'éligibilité fixée dans les programmes opérationnels. Cependant, la politique structurelle est censée promouvoir la réalisation de projets qui, sans cela, ne seraient pas mis en œuvre. Subventionner des investissements (productifs) pour lesquels les demandes relatives aux projets ne sont présentées qu'après l'exécution de ces derniers (parfois des années plus tard) revient à créer des effets d'inertie.

Conclusion

3.111. Malgré les insuffisances susmentionnées, le programme Leader II a rempli son rôle de «pionnier». Les enseignements tirés de Leader II doivent influencer le contenu des programmes centraux. Certaines actions que Leader II a jusqu'ici soutenues ne peuvent guère être encore considérées comme des «projets pilotes» et devraient à l'avenir bénéficier d'un soutien au titre de l'axe central.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

À la suite des observations de la Cour et des mesures prises par la Commission, dans le cas de l'Alentejo, les montants indûment perçus par le groupe d'action locale ont été remboursés aux bénéficiaires finals.

3.109. La Commission et les États membres sont conscients que la sélection des projets est un élément sensible dans la mise en œuvre du programme Leader. La Commission considère que la mise en place de systèmes adéquats de sélection des projets relève de la responsabilité de l'État membre/la région et des groupes d'action locales dans le cadre de la subsidiarité. Au sein des comités de suivi, la Commission encourage l'application de procédures ouvertes et transparentes par les groupes d'action locale pour la sélection des projets.

3.110. La plupart des groupes Leader I ont été resélectionnés dans le cadre de Leader II. Ces groupes ont commencé la sélection des projets à leurs risques avant que la Commission ait approuvé le programme national ou régional considéré et avant que l'autorité de gestion les ait sélectionnés comme groupes Leader II. En l'absence de dispositions légales qui excluraient leur financement, les projets financés de cette manière doivent être considérés comme éligibles. Leur contribution à la réalisation des objectifs de Leader II n'est pas amoindrie pour autant.

La Commission ne soutient pas le financement rétroactif de projets qui ont déjà été achevés avant la présentation de la demande d'aide. Afin d'exclure cette possibilité, pour la période de programmation actuelle, l'article 9, paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission restreint l'éligibilité aux opérations sélectionnées en vue d'un cofinancement dans le cadre de l'intervention considérée.

3.111. La Commission reconnaît qu'il est important d'adopter dans les programmes généraux les aspects de l'approche Leader qui ont fait leurs preuves. C'est une démarche que la Commission a activement encouragée pour la période de programmation 2000-2006 et il apparaît déjà qu'un nombre croissant d'États membres ont mis en place des actions du type Leader, soit dans le cadre de leurs programmes généraux au titre des Fonds structurels (par exemple, l'Espagne, la Suède, l'Irlande et la Grèce), soit au moyen de financements nationaux (par exemple, la Finlande).

⁽⁷⁵⁾ Article 21, paragraphe 3: «Les paiements doivent être faits aux bénéficiaires finals sans aucune déduction ni retenue qui puisse réduire le montant de l'aide financière à laquelle ils ont droit».

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.112. La Cour reconnaît les efforts déployés par la Commission et par les États membres afin de renforcer l'aspect novateur, l'approche régionale et de bas en haut, le partenariat, les réseaux et la gestion décentralisée du financement de projets dans les régions rurales. Cependant, un certain nombre de problèmes demeurent non résolus, en particulier le fait que le suivi et le contrôle des projets individuels est encore insuffisant; ces aspects devraient être pris en considération dans la perspective de la nouvelle période de programmation 2000-2006 pour la nouvelle initiative communautaire Leader +.

Observations de la DAS 1998 relatives au FEDER et au Fonds de cohésion

3.113. La Cour a vérifié si la Commission avait donné un suivi adéquat aux observations formulées dans le cadre de la DAS 1998 concernant quinze cas FEDER dont cinq clôturés et un cas Fonds de cohésion clôturé. Compte tenu de l'incidence financière des erreurs substantielles constatées, tous ces cas nécessitaient une action de la part de la Commission. Bien que nombre des observations de la Cour révèlent des déficiences dans la gestion et le contrôle communes à de nombreux programmes, la Commission ne procède pas à des investigations complémentaires afin d'identifier, au-delà de l'échantillon examiné par la Cour, les erreurs présentes dans les déclarations de dépenses, en particulier au vu de leur impact prévisible sur les dépenses du budget communautaire.

3.114. En ce qui concerne les cinq sous-programmes FEDER clôturés, le contrôle effectué dans le cadre de la DAS 1998 avait permis d'observer des erreurs ayant une incidence directe, dans les cinq cas, sur les montants des paiements de la Commission. Ainsi, sur un total de 182,1 millions d'écus payés pour ces cinq sous-programmes, l'estimation du trop versé atteignait 47,5 millions d'écus (voir point 3.29 du rapport annuel relatif à l'exercice 1998). Pour un cas, la Cour n'a pas identifié, en dépit des nombreuses irrégularités signalées, la moindre démarche de suivi de la part de la Commission. La Commission a déclenché dans un cas et envisagé dans les trois autres cas l'application de l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 à l'effet de recouvrer une partie des montants versés. Toutefois, aucun ordre de recouvrement n'avait été émis à la fin de 2000. Par ailleurs, pour plusieurs de ces cas, la Commission n'a pas procédé à une vérification plus approfondie des dépenses déclarées; dans un cas, elle n'a pas initié le recouvrement d'un trop-versé bien que sa décision prise en septembre 1999 reconnaisse la nécessité de ne pas verser à l'État membre une contribution FEDER supérieure au total reçu par les bénéficiaires finals.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.112. Pour être approuvés, les programmes Leader+ doivent contenir des dispositions administratives détaillées sur la gestion (y compris la gestion financière) et le suivi des différentes actions: stratégies de développement territorial, coopération et réseaux. Les programmes sont soigneusement examinés sous ce rapport. Afin d'améliorer le suivi de la mise en œuvre de Leader+ à l'échelle communautaire, la Commission établit également une série d'indicateurs de suivi communs, physiques et financiers, destinés à être utilisés dans l'ensemble des programmes Leader+.

3.113. Dans le cadre de l'exercice de son rôle de gestion et de contrôle des programmes, la Commission s'efforce, malgré les moyens et ressources limités dont elle dispose, de suivre les observations de la Cour. L'examen des cas, souvent complexes, nécessitant des contacts avec les autorités nationales compétentes ainsi que la collecte de tous les éléments d'information dont la Commission ne dispose pas (étant donné qu'il ne s'agit pas d'un audit de ses propres services) nécessitent beaucoup de temps. Il s'est révélé difficile pour la Commission, compte tenu du personnel disponible, d'étendre les enquêtes aux constatations d'erreurs faites par la Cour ainsi que d'exécuter son propre programme d'audit, sans oublier le suivi de ses propres constatations d'audit et des dossiers DAS. Toutefois, comme l'indique la réponse au point 3.75, les nouveaux systèmes en cours d'introduction devraient apporter des améliorations dans ce domaine.

3.114. Pour ce qui concerne les cinq interventions FEDER relevées par la Cour, les procédures de correction financière sont actuellement en cours. Les modalités de clôture instaurées en 1999 ne s'appliquent pas aux clôtures précédentes. Néanmoins, la Commission réexamine la possibilité de procéder à la récupération des montants versés à l'État membre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.115. Dans le cas du projet clôturé du Fonds de cohésion, la Commission n'avait entrepris aucune démarche de recouvrement auprès du bénéficiaire, bien que les autorités nationales aient admis entre-temps que la TVA déclarée en l'occurrence n'était pas éligible.

3.116. En ce qui concerne les interventions non clôturées, les actions correctrices peuvent être considérées comme satisfaisantes dans six cas, ces actions étant parfois appliquées avec retard. Pour deux cas, les démarches entreprises par la Commission s'avèrent insuffisantes pour des raisons diverses telles qu'une réduction minimale de subvention alors que l'ensemble du projet concerné est inéligible, la non-prise en compte des cas visés par la Cour dans le cadre du recours introduit par la Commission en Cour de justice concernant un autre cas similaire relevant de la même entité, l'absence de vérification par la Commission des nouveaux montants de dépenses présentés. Enfin, dans deux cas, aucune action de suivi de la part de la Commission n'a pu être mise en évidence.

RÉSUMÉ DES RAPPORTS SPÉCIAUX

Rapport spécial n° 1/2001 ⁽⁷⁶⁾ sur l'initiative communautaire URBAN

3.117. L'initiative communautaire URBAN a aidé à mettre en œuvre de nombreux projets visant le développement urbain dans 118 zones de l'Union européenne et a facilité aux autorités locales l'accès au cofinancement communautaire. Cependant, la Cour considère que ces projets auraient pu être également réalisés dans le cadre des interventions communautaires déjà existantes, en évitant la création de nouvelles procédures et de coûteuses structures de gestion.

3.118. Les communications de la Commission établissant les orientations pour l'initiative URBAN visaient des objectifs nombreux et ambitieux mais peu concrets. Les programmes adoptés manquent aussi d'objectifs précis et spécifiques. Pour que les appréciations *ex ante*,

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.115. La Commission a émis en juillet 2001 un ordre de recouvrement portant sur le montant concerné.

3.116. S'agissant des deux premiers cas cités par la Cour dont les démarches s'avéraient insuffisantes, soit l'Etat membre a déjà accepté de procéder à une correction complète, soit la Commission est tenue d'attendre l'arrêt de la Cour de justice. Pour un des deux derniers cas, les corrections nécessaires ont été effectuées entre-temps. Dans l'autre cas, la Commission entreprend les démarches si nécessaire.

3.117. La véritable valeur ajoutée d'URBAN consiste à faire du partenariat de proximité et de la participation des habitants le pivot autour duquel il est possible de relancer la régénération des zones ciblées. S'il est vrai qu'une telle méthode n'est pas exclue par les règles générales des interventions des Fonds structurels, la Cour reconnaît que l'initiative communautaire URBAN a facilité l'accès des autorités locales au cofinancement communautaire.

Les aspects positifs de ce partenariat local sont parmi les facteurs qui sont à l'origine, notamment au sein du Parlement européen, de la volonté de maintenir un programme d'initiative communautaire URBAN pour la période 2000-2006.

3.118. Cette initiative ne pouvait prétendre résoudre entièrement ce qui est un des problèmes majeurs de la société contemporaine, à savoir l'existence de quartiers en crise et, parfois, de véritables «ghettos» dans de nombreuses villes de l'Union européenne.

⁽⁷⁶⁾ JO C 124 du 25.4.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

le suivi et l'évaluation puissent influencer réellement la conception et la mise en œuvre des interventions, il est nécessaire que des objectifs précis soient au préalable assignés aux interventions.

3.119. Malgré une typologie des problèmes des zones urbaines très différente, les mesures proposées dans les PO pour essayer d'y remédier sont très similaires. Compte tenu de la taille des programmes, cette stratégie a abouti à un saupoudrage des financements extrêmement lourd à gérer. Les nouvelles interventions, désormais financées uniquement par le FEDER, devraient être plus simples et mieux ciblées sur les problèmes principaux des zones concernées.

3.120. La mise en œuvre d'URBAN a été caractérisée par des retards très importants ayant entraîné la concentration des opérations à la fin de la période. Cela est la conséquence d'une appréciation *ex ante* peu approfondie, voire inexistante, d'une programmation peu réaliste et d'un faible suivi. Par ailleurs, des techniques discutables ont été utilisées pour permettre l'engagement des interventions avant la date limite du 31 décembre 1999.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le but de l'initiative consistait à soutenir un certain nombre d'actions exemplaires afin de démontrer que, même dans des quartiers de ce type, il existe la possibilité de rendre espoir aux habitants et d'assurer une relance économique.

Afin d'assurer une meilleure identification des objectifs lors de l'adoption des programmes d'URBAN II, la Commission encouragera, parmi d'autres mesures d'accroissement de l'efficacité et de simplification, le recours à une grille commune d'axes prioritaires et un nombre limité d'indicateurs communs.

3.119. *S'il est vrai que les problèmes se présentent avec un degré d'acuité différent selon les endroits, il en est quand même qui produisent généralement des effets socio-économiques assez similaires: stagnation économique, détérioration des transports et de l'environnement, insécurité des habitants, etc.*

La valeur ajoutée d'URBAN consiste notamment en une approche intégrée qui donne la priorité à la prise en compte de cette problématique multisectorielle et qui, par ce biais, ne traite pas seulement les symptômes mais vise à attaquer les causes de la détresse des habitants.

Cela présente certes un degré de difficulté particulier, mais il est justifié car des programmes «plus simples» étaient réalisés couramment dans le cadre de l'orientation générale des Fonds structurels, dès la période de programmation 1994-1999, et le seront plus particulièrement dans la programmation 2000-2006 où un volet urbain a été identifié à l'intérieur de l'objectif n° 2.

La Commission partage le souhait de la Cour d'introduire dans la nouvelle initiative URBAN II tous les éléments de simplification possibles, dans la mesure où cela ne porte pas atteinte à l'approche intégrée qui en constitue le trait marquant.

Le financement unique désormais assuré par le FEDER représente, à cet égard, un progrès considérable.

3.120. *Une des difficultés inhérentes à l'initiative URBAN était liée au rôle essentiel que les autorités locales, souvent pour la première fois, étaient appelées à jouer à la fois dans la préparation des programmes et dans leur mise en œuvre.*

En dépit des quelques retards ou insuffisances qui ont pu en résulter, cet inconvénient a été largement compensé par

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.121. Les programmes URBAN se sont déroulés indépendamment des autres interventions communautaires et nationales mises en œuvre simultanément dans les zones concernées. Des initiatives concrètes devraient être prises pour s'assurer de la connaissance des interventions en zones urbaines, de leur cohérence et de leur intégration.

3.122. Les faiblesses des indicateurs, notamment d'impact, et les retards voire l'absence des rapports annuels d'exécution mettent en évidence un faible suivi des interventions malgré l'importance des cofinancements accordés au titre de l'assistance technique. Une amélioration des données statistiques au niveau local

l'expérience acquise, grâce à URBAN, par ces autorités, qui pourront dorénavant en tirer profit et s'impliquer davantage par rapport à l'ensemble des interventions des Fonds structurels dans leurs régions.

Cette fonction d'apprentissage des structures locales n'a d'ailleurs pas manqué de porter ses fruits, puisque, déjà, les délais d'adoption des programmes présentés en 1996 ont été réduits à moins de la moitié de ceux de 1994.

L'utilisation de ces techniques n'implique pas directement l'existence d'une irrégularité. Dans le cadre de la gestion et du contrôle des projets de l'IC URBAN, la Commission veillera à faire respecter toute la réglementation applicable aux Fonds structurels.

3.121. *La Commission considère que les programmes adoptés dans le cadre d'URBAN tiennent compte des autres interventions communautaires, notamment celles cofinancées dans le cadre des Fonds structurels, et des autres mécanismes existant en matière de régénération urbaine à l'échelle nationale.*

La difficulté de suivre toutes les actions cofinancées par les Fonds structurels en milieu urbain est réelle et concerne l'ensemble des actions communautaires qui ont lieu dans un contexte géographique donné. Cependant, URBAN a permis pour la première fois à plusieurs autorités locales de programmer et de mettre en œuvre de façon coordonnée des actions diverses dans une zone urbaine précise.

En tout état de cause, la Commission est consciente de cette difficulté et a par conséquent prévu que, dans le cadre des nouveaux programmes des Fonds structurels, y compris la nouvelle initiative URBAN II, le système de codification des dépenses permette d'identifier celles qui sont pertinentes en matière de régénération urbaine, à savoir celles qui s'adressent aux transports urbains et aux investissements visant la réhabilitation des zones urbaines.

3.122. *La Commission reconnaît que certaines faiblesses ont été constatées lors du suivi des programmes d'URBAN. Elles devraient désormais être évitées dans le cadre des mesures prises par la nouvelle initiative URBAN II. La Commission considère que, malgré ces lacunes, le suivi des programmes n'a pas été affecté et qu'il s'est déroulé dans de bons termes.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

est nécessaire et les efforts déjà déployés, comme dans le cadre de l'audit urbain ⁽⁷⁷⁾, devraient être poursuivis.

Rapport spécial n° 12/2001 ⁽⁷⁸⁾ sur les interventions structurelles en faveur de l'emploi

3.123. Une politique communautaire de l'emploi se développe depuis quelques années à partir de la stratégie européenne pour l'emploi née des sommets européens de Luxembourg et d'Amsterdam, et notamment du chapitre «Emploi» du traité d'Amsterdam. Cette stratégie peut s'appuyer sur la politique de cohésion économique et sociale concrétisée par les actions structurelles. Elle trouve également un support adéquat dans les développements méthodologiques en matière d'évaluation des effets en matière d'emploi entraînés par les mesures structurelles.

3.124. Il est constaté que la stratégie européenne de l'emploi vise en premier lieu des mesures préventives contre le chômage et ne tient pas suffisamment compte des mesures curatives nécessaires pour faire face au problème du chômage de longue durée et de très longue durée. Par ailleurs, les lignes directrices pour l'emploi élaborées annuellement par le Conseil ne font aucune mention explicite du FEDER, alors que l'effet de cet instrument sur l'emploi n'est pas négligeable. En raison de l'omission du FEDER, contrairement au FSE, des possibilités de synergies ne sont pas ou risquent de ne pas être utilisées.

3.125. Dans le domaine du FEDER, il est noté que, en ce qui concerne les formes d'intervention de l'objectif n° 1 pour la période de programmation 1994-1999, les objectifs et les cibles en matière d'emplois sont souvent imprécis quant aux effets escomptés, sauf en ce qui concerne les mesures d'appui aux investissements productifs. Les évaluations intermédiaires se sont heurtées, notamment quant à l'estimation des effets sur l'emploi, au manque de données ou à des lacunes de fiabilité de celles-ci, ainsi qu'à des difficultés d'agrégation des résultats d'évaluation au niveau régional et national dans des cas où cette agrégation aurait été appropriée. Les

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'audit urbain, comme la Cour le souligne, constitue un exemple des efforts déployés par la Commission afin d'améliorer la qualité de l'information comparative sur la situation des zones urbaines. Il sera poursuivi en coopération avec Eurostat.

3.124. *C'est la situation du chômage de longue durée à un moment donné qui détermine l'équilibre entre les deux types de mesures. La diversité des situations présentes dans les États membres doit, en outre, être prise en considération.*

Par ailleurs, les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres s'appuient sur l'ensemble des Fonds structurels qui contribuent à la réalisation de la stratégie européenne de l'emploi.

3.125-3.126. *En ce qui concerne les difficultés signalées par la Cour, liées à l'hétérogénéité des concepts utilisés et des pratiques, la Commission s'efforce, par l'élaboration de documents d'orientation et par sa coopération avec les États membres, de parvenir à une meilleure compréhension et acceptation de ces méthodologies et pratiques. Toutefois, la Commission ne peut imposer des méthodologies aux États membres. La réglementation prévoit que les instances responsables des programmes examinent les effets et répercussions des interventions structurelles, afin d'en améliorer l'efficacité et l'impact dans leur contexte régional ou national. L'objectif principal n'est pas de pratiquer un exercice uniforme à travers l'ensemble*

⁽⁷⁷⁾ L'audit urbain est un projet pilote financé par le FEDER qui vise à dresser un état des lieux des villes de l'Union européenne. Les résultats de la première phase couvrent 58 villes parmi les plus importantes de chaque État membre et ont été publiés en 2000 (références: volume 1 : ISBN 92-828-9242-5 et volume 2 : ISBN 92-828-9244-1).

⁽⁷⁸⁾ JO C 334 du 28.11.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

reprogrammations effectuées pour les interventions cofinancées par le FEDER n'ont que de façon exceptionnelle été basées sur des analyses portant sur les effets sur l'emploi.

3.126. Quant aux mesures d'aides aux investissements productifs:

- a) même lorsqu'elles sont liées au respect de critères en matière de maintien et de création d'emplois, ces mesures soutiennent généralement aussi les objectifs économiques en matière de productivité et de production pouvant conduire — au moins temporairement — à la réduction du facteur «travail». Dans ce contexte, il arrive que l'importance donnée à l'emploi dans le cadre de ces mesures ne soit pas précise ou apparaisse limitée;
- b) l'importance des effets d'aubaine et de déplacement a été estimée de façon variable et, dans la majorité des cas, aucune proposition n'a été avancée sur la façon d'éviter ces problèmes;
- c) l'évaluation des impacts sur l'emploi des aides du FEDER à ces régimes d'aide est compliquée et risque d'être biaisée par le fait que le financement d'un régime d'aide national permet aux autorités nationales soit de demander le cofinancement pour un projet éligible, soit de le financer complètement par des moyens nationaux. Cette évaluation est également influencée par la possibilité de remplacer des projets cofinancés qui s'avèrent problématiques par d'autres projets éligibles.

3.127. Si des améliorations sont intervenues ces dernières années dans la situation globale du chômage dans l'UE, les progrès en matière de chômage de longue durée ont été plus lents malgré les mesures du FSE visant à le combattre. La mise en œuvre, dans les États membres, d'actions cofinancées par le FSE en faveur des chômeurs de longue durée a souffert d'un manque de définition claire des groupes cibles et n'a pas reçu toute l'attention qu'elle méritait, ni au niveau des administrations nationales et régionales ni dans les dispositions réglementaires et de gestion nationales, ce qui a entraîné des coûts liés à des effets d'inertie et des retards dans l'exécution. En ce qui concerne le FEDER, le résultat des évaluations n'a pas été suffisamment pris en compte dans les mesures de reprogrammation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

du territoire de l'Union. Il est utile de rassembler et de comparer les données des États membres. Cependant, ce n'est pas là l'objectif principal des évaluations ex ante, à mi-parcours et ex post.

La mesure des effets sur l'emploi dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours montre qu'en 1994 la programmation n'était pas suffisamment ciblée, de sorte que les résultats étaient difficiles à mesurer. En outre, en 1996, lorsque l'évaluation à mi-parcours a été effectuée, il était généralement trop tôt pour mesurer les effets sur l'emploi. Toutefois, quelques travaux utiles ont été effectués, qui ont affiné les techniques de modélisation macroéconomique pour améliorer les prévisions concernant les effets probables sur l'emploi pour la fin de la période de programmation. L'évaluation ex post de l'objectif n° 1 pour la période 1994-1999 devrait montrer l'efficacité des modèles utilisés et mettre en évidence les améliorations restant éventuellement nécessaires.

3.127. *La Cour note que la baisse du chômage de longue durée a été plus lente que celle du chômage dans son ensemble, ce qui met en lumière la difficulté rencontrée par les chômeurs de longue durée pour trouver un emploi. En ce qui concerne la nécessité d'une définition plus claire des groupes cibles, la Commission partage l'avis de la Cour, mais rappelle qu'il appartient à chaque État membre de définir la notion de chômage de longue durée.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.128. Les informations relatives aux systèmes de gestion et de contrôle des projets pilotes et de démonstration couronnés de succès [article 6 du règlement (CEE) n° 4255/88 du Conseil dans sa version modifiée] n'ont pas été mises à la disposition de la Commission et des États membres, si bien que des projets analogues n'ont pas été incorporés dans les actions relevant de l'axe central du FSE.

3.129. La Cour recommande:

- a) que les dispositifs administratifs du FSE soient clarifiés et qu'une simplification des procédures soit effectuée;
- b) que la cohérence entre la stratégie de l'emploi, d'une part, et le FSE et le FEDER, d'autre part, soit améliorée;
- c) que les synergies entre les interventions cofinancées par ces Fonds soient davantage recherchées;
- d) la définition dans le cadre de la programmation d'objectifs cohérents aux différents niveaux de politique, programme et sous-programme;
- e) d'harmoniser pour toute intervention (ou groupe d'interventions) les techniques de collecte de données relatives aux effets des actions sur l'emploi ainsi que les méthodes d'agrégation;
- f) que la Commission veille à ce que:
 - l'emploi obtienne systématiquement le poids qui lui revient dans le processus de cofinancement,
 - les mécanismes nationaux visant à éviter les effets d'aubaine et de déplacement soient améliorés et les efforts intensifiés,
 - la surveillance nécessaire pour assurer la pérennité des emplois créés ou maintenus soit intensifiée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.128. La Commission admet que l'évaluation, le suivi et la diffusion des résultats des projets financés au cours de la période 1994-1997 auraient dû être plus efficaces pour être incorporés dans les actions générales du Fonds social européen.

Entre-temps, des progrès ont été réalisés. La Commission améliore ce transfert d'informations, notamment par la présentation sur Internet d'une description des projets menés à bonne fin.

3.129. Les lignes directrices pour la politique de l'emploi des États membres s'appuient sur l'ensemble des Fonds structurels qui contribuent à la réalisation de la stratégie européenne de l'emploi.

La programmation des actions structurelles 2000-2006 a sensiblement amélioré les synergies entre le FSE et le FEDER en faveur de l'emploi, conformément aux orientations données par le règlement (CE) n° 1260/1999.

La nouvelle réglementation applicable à la période 2000-2006 tient compte des faiblesses constatées au cours de la période 1994-1999, notamment en ce qui concerne la définition claire des responsabilités respectives de la Commission et des États membres.

La Commission vise, par l'élaboration de documents d'orientation et par sa coopération avec les États membres, à parvenir à une meilleure compréhension et une meilleure acceptation des méthodologies et pratiques. Toutefois, la Commission ne peut imposer des méthodologies aux États membres.

La Commission approuve les recommandations de la Cour et a déjà pris des mesures pour réduire les effets parasites et de déplacement, notamment par le renforcement des aides indirectes en faveur des PME.

Rapport spécial n° 10/2001 ⁽⁷⁹⁾ sur le contrôle financier dans les Fonds structurels

3.130. L'audit de la Cour a porté sur la mise en œuvre, par la Commission et les États membres, de deux règlements qui visent à améliorer le contrôle financier des Fonds structurels, à savoir le règlement (CE) n° 1681/94 instaurant un système de communication, par les États membres, d'informations relatives aux irrégularités détectées, et le règlement (CE) n° 2064/97 instaurant un système de vérification, par les États membres, des dépenses encourues pour des projets cofinancés par l'Union européenne. Les principales constatations et conclusions relatives à la mise en œuvre de ce dernier règlement sont présentées dans l'appréciation spécifique DAS (points 3.44-3.56).

3.131. Selon les statistiques de l'OLAF, le nombre d'irrégularités détectées affectant les Fonds structurels va croissant. Des insuffisances ont été décelées dans l'application du règlement (CE) n° 1681/94, et ce à tous les niveaux — régional, national, OLAF et autres services de la Commission. Les données relatives aux irrégularités étaient incomplètes, périmées et d'une utilité limitée, d'une part parce que la base de données de l'OLAF n'avait pas fonctionné pendant trois ans (au cours de la période 1998-2000) et, d'autre part, parce que les informations disponibles ne faisaient pas l'objet d'un suivi approprié de la part de la Commission.

- a) La Commission devrait examiner le fonctionnement des systèmes de détection et de communication d'irrégularités au sein de et par les États membres, puis en assurer le suivi afin d'en garantir l'actualité, le caractère complet et la pertinence et, le cas échéant, de donner des orientations.
- b) Les États membres doivent revoir leurs propres systèmes pour faire en sorte que les cas détectés soient communiqués et que des informations soient données sur l'évolution des dossiers.

3.131. L'action continue mise en œuvre pour améliorer la quantité et la qualité des informations obtenues dans le cadre du règlement (CE) n° 1681/94 s'est révélée efficace, comme le reflète le nombre accru de communications effectuées par les États membres. L'OLAF coopère étroitement avec d'autres services de la Commission et les États membres, afin de remédier aux déficiences qui persistent.

Depuis décembre 2000, l'OLAF utilise le nouveau logiciel qui a été développé aux fins des communications dans le cadre du règlement (CE) n° 1681/94. Ce nouveau logiciel a été testé par certains États membres et est prêt à être utilisé dans l'ensemble de l'Union européenne.

- a) Le Livre blanc sur la réforme de la Commission détaille une série de mesures concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté et visant à améliorer les systèmes de détection et de coopération. En outre, la coopération entre les services de la Commission et entre la Commission et les États membres, en particulier dans le domaine des Fonds structurels, devra être mieux définie, afin que des mesures plus efficaces soient prises en matière de prévention et de détection des irrégularités, des fraudes et de la corruption. Cet objectif concernant les Fonds structurels a été intégré dans l'action 97 «Amélioration du suivi des Fonds structurels» du plan d'action du Livre blanc. Une communication de la Commission sur ce sujet vient d'être adoptée.
- b) Les services de la Commission partagent l'avis exprimé par la Cour à cet égard.

⁽⁷⁹⁾ JO C 314 du 8.11.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

c) L'OLAF et les autres services de la Commission devraient définir ensemble leurs responsabilités respectives et déterminer si la transmission des informations, pour un premier examen, aux nouvelles unités financières actuellement mises en place au sein des DG gérant les Fonds structurels permettrait d'assurer un suivi plus efficace.

d) La Commission devrait formuler des propositions visant à combiner les divers éléments des règlements (CE) n° 1681/94 et (CE) n° 2064/97 afin d'assurer l'application de systèmes d'information et de contrôle efficaces et cohérents reposant sur des bases claires et harmonisées dans l'ensemble de l'Union européenne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

c) En ce qui concerne la coopération entre l'OLAF et les directions générales chargées des Fonds structurels, le plan d'action pour 2001-2003 concernant «la protection des intérêts financiers des Communautés — lutte contre la fraude»⁽¹⁾, adopté récemment, reconnaît clairement la nécessité de mieux définir la responsabilité des différents services en ce qui concerne le suivi des cas d'irrégularités et de fraudes communiqués et le recouvrement des montants indûment versés. C'est pourquoi le plan d'action prévoit que des protocoles seront établis entre l'OLAF et les directions générales responsables des Fonds structurels en ce qui concerne le suivi des irrégularités notifiées par les États membres conformément au règlement (CE) n° 1681/94. Il est prévu que ces protocoles seront conclus avant la fin de l'année 2001.

d) 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. La question des propositions de combinaison a été abordée dans l'action 97 «Amélioration du suivi des Fonds structurels», qui indique les mesures à prendre et pour laquelle une communication e la Commission a été adoptée. De plus, des progrès importants ont déjà été réalisés avec l'adoption des règlements (CE) n° 438/2001 et (CE) n° 448/2001 de la Commission. Ce dernier établit clairement un lien avec le règlement (CE) n° 1681/94. Toutefois, l'OLAF sera en mesure de tirer les plus grands avantages de la mise en place du nouveau logiciel dans les États membres.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.132. La gestion et l'exécution budgétaire des actions structurelles pendant les dernières années mettent en évidence plusieurs anomalies. D'une part, les engagements n'ont aucune signification réelle, car ils ne servent qu'à formaliser la ventilation annuelle des crédits prévus dans les perspectives financières et à étaler aléatoirement, pendant les années successives des périodes de programmation, les engagements juridiques déjà contractés par les Communautés lors de l'adoption des CCA et des programmes. D'autre part, et malgré différentes tentatives visant à améliorer les prévisions budgétaires, la Commission ne maîtrise pas l'évolution des paiements. Cela explique qu'un exercice est affecté par des manques de crédits importants tandis que le suivant présente des sous-exécutions également importantes. Recommandation: La Cour a signalé à maintes reprises

3.132. Parmi les observations de la Cour, il convient de faire une distinction entre celles qui concernent le cadre réglementaire et celles qui concernent l'exécution.

Comme les années précédentes, la Cour met en cause les engagements par tranches annuelles prévus par les dispositions financières du règlement général sur les Fonds structurels. La Commission a déjà eu l'occasion, dans sa réponse au rapport de la Cour de l'année dernière, de préciser l'intérêt que peuvent présenter de tels engagements. Comme ce règlement a été approuvé en 1999 par le Conseil, après avis conforme du Parlement européen, il couvrira toute la période 2000-2006 et les engagements s'effectueront obligatoirement par tranches annuelles au cours de la période à venir conformément aux perspectives financières arrêtées par les deux branches de l'autorité budgétaire.

⁽¹⁾ Document COM(2001) 254 final, adopté le 15 mai 2001, et notamment son point 1.2.2.

OBSERVATIONS DE LA COUR

que les engagements budgétaires par tranches annuelles devraient être supprimés, car ils ôtent tout intérêt à la dissociation des crédits ⁽⁸⁰⁾. Par ailleurs, la Commission devrait se doter d'instruments appropriés pour améliorer les prévisions budgétaires (points 3.2-3.8).

3.133. L'exécution budgétaire en 2000 a été très faible. Un volume important de crédits a été reporté et une adaptation des perspectives financières a dû être effectuée. Cela est le reflet des difficultés de la mise en œuvre de la période de programmation 2000-2006, notamment à cause de la lourdeur des procédures communautaires et nationales. De même, les interventions des périodes précédentes se clôturent très lentement. Recommandation: La Commission devrait rationaliser et simplifier les procédures de mise en œuvre en matière d'actions structurelles (points 3.16-3.23).

3.134. En ce qui concerne les aides aux entreprises, notamment aux PME, la Commission a déployé des efforts importants en matière d'évaluation par l'amélioration du cadre méthodologique général 2000-2006 et par la réalisation de plusieurs évaluations thématiques approfondies. Un nouveau cadre réglementaire dote désormais la Commission d'instruments plus appropriés pour remédier aux faiblesses constatées. Recommandation: Il est nécessaire que les instruments nouvellement mis en place deviennent opérationnels dans les meilleurs délais, que la Commission clarifie tous les aspects techniques liés à leur mise en œuvre et que les autorités de gestion des États membres intensifient leurs efforts en vue d'appliquer les nouvelles dispositions. En

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission partage dans une large mesure les observations de la Cour pour ce qui a trait aux prévisions de paiements en provenance des États membres et l'utilité que ces dernières pourraient avoir, si elles étaient de meilleure qualité, pour l'élaboration et la gestion du budget communautaire. C'est pour ce motif que la Commission avait pris l'initiative, il y a quelques années, de créer un réseau informel avec les ministères des finances visant à collecter des informations sur les prévisions de paiements. Compte tenu du caractère volontaire de la participation à ce réseau, le nombre d'États membres participants a progressivement augmenté jusqu'à ce que, pour la première fois en 2000, tous les États membres y aient participé. C'est sur la base de cette expérience que le nouveau règlement sur les Fonds structurels a transformé cette transmission d'informations sur les paiements en obligation pour les États membres. Cela devrait permettre des prévisions plus détaillées pour chaque programme. La Commission examinera les suites à donner à cette nouvelle disposition réglementaire en fonction des contributions des États membres, afin d'améliorer les prévisions budgétaires.

3.133. *L'exécution budgétaire en 2000 a effectivement été faible au cours de cette première année de la nouvelle période de programmation des Fonds structurels. La mise en place de nouveaux programmes est nécessairement une procédure complexe qui ne peut pas être négligée puisqu'elle fixe le cadre dans lequel s'exercera pendant sept ans la politique de cohésion communautaire. C'est d'ailleurs pour cette raison que la possibilité de retards avait été envisagée à l'avance par les trois institutions parties prenantes à l'accord interinstitutionnel (Parlement, Conseil et Commission). L'adaptation des perspectives financières à laquelle il a fallu recourir découle d'une disposition spécifique prévue à cette fin, dès 1999, dans l'accord interinstitutionnel. À l'issue de la mise en place de cette nouvelle programmation, il conviendra évidemment de faire le point — ce que la Commission a commencé à faire en présentant une communication sur les programmes d'objectif n° 1 — et d'en tirer les conséquences sur les procédures de mise en place des programmes pour l'avenir.*

3.134. *La Commission partage l'avis de la Cour à propos de l'application des nouvelles dispositions.*

Le règlement (CE) n° 438/2001 sur les systèmes de gestion et de contrôle attache une grande importance aux systèmes qui assurent le respect des règles communautaires, y compris celles relatives aux aides. Celui-ci est, d'ailleurs, un des aspects des systèmes que la Commission va vérifier de façon particulière.

⁽⁸⁰⁾ Voir dernièrement l'avis n° 2/2001, points 6, 29 et 30 (JO C 162 du 5.6.2001, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

particulier, les nouvelles initiatives en matière de collecte de données sur les aides publiques octroyées constituant des outils susceptibles d'améliorer la gestion des aides aux entreprises, devraient être généralisées et mises en œuvre de façon coordonnée (points 3.78-3.92).

3.135. La gestion des initiatives communautaires 1994-1999 s'est avérée particulièrement lourde et complexe en raison des montants relativement faibles en jeu et du chevauchement de ces interventions avec d'autres programmes communautaires. Pour la période 2000-2006, le nombre d'initiatives communautaires a été réduit de treize à quatre ⁽⁸¹⁾. Recommandation: Il est nécessaire que les programmes soient mieux coordonnés et intégrés avec les autres interventions communautaires dans les mêmes régions, tant en termes de programmation qu'en termes de gestion, de contrôle et d'évaluation, pour éviter que les difficultés constatées pour la période 1994-1999 ne se reproduisent (voir points 3.96-3.112 et 3.117-3.122).

3.136. Le rapport spécial n° 22/98 avait relevé certaines faiblesses en ce qui concerne l'action communautaire pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. La Cour note que, pour 2000-2006, les montants consacrés aux actions spécifiques afférentes représentent 6 % seulement du FSE, proportion à mi-chemin entre les 1,6 % réalisés durant la période 1994-1999 et l'objectif de 15 %, fixé par la Commission en 1998 et demandé par le Parlement européen (point 3.93). Le programme communautaire à moyen terme (1996-2000), composé de projets en dépenses directes, hors Fonds structurels, a connu un taux, disproportionné, de 7,6 % de ses paiements consacrés au fonctionnement du bureau d'assistance technique (point 3.95). Recommandation: La Commission devrait veiller à renforcer la prise en compte du volet financier de l'égalité des chances dans la nouvelle programmation (2000-2006) du FSE. En outre, il est nécessaire que la mise en œuvre du programme communautaire à moyen terme soit épaulée par des ressources statutaires suffisantes afin de limiter le recours à l'externalisation pour la gestion de ces projets.

3.135. *Pour la période 2000-2006, le nombre d'initiatives a été réduit afin de concentrer et mieux cibler la spécificité de leurs objectifs, dans le but aussi d'obtenir une meilleure coordination et une meilleure intégration avec les autres interventions communautaires.*

3.136. *Les crédits relatifs à l'assistance technique ont été très sensiblement réduits dans le cadre du programme Égalité des chances 2001-2005. Les fonctions dévolues au bureau d'assistance technique auquel se réfère la Cour ont été réinternalisées au sein des services de la DG Emploi au cours des deux derniers exercices budgétaires. Cette politique de réinternalisation doit cependant être soutenue par des ressources statutaires suffisantes afin de permettre à la Commission de remplir ses tâches dans des conditions optimales.*

L'égalité des chances a fait l'objet d'une attention particulière dans le processus de programmation 2000-2006 dans le cadre de la deuxième partie de la communication de la Commission concernant les orientations pour les programmes de la période 2000-2006.

⁽⁸¹⁾ Il s'agit de Leader, Interreg, EQUAL et URBAN ; PEACE a été reconduite dans les cadres communautaires d'appui correspondants de la période 2000-2006.

CHAPITRE 4

Politiques internes

4.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	4.1-4.2
Gestion budgétaire	4.3-4.10
Examen du compte de gestion	4.5-4.10
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	4.11-4.45
Introduction	4.11-4.22
Étendue de l'audit et approche d'audit	4.11-4.13
Nature des dépenses	4.14-4.18
Limites d'un système fondé sur le remboursement des frais	4.19-4.22
Problèmes relatifs à la mise en œuvre du cinquième programme-cadre	4.23-4.32
Absence de documentation concernant les procédures opérationnelles	4.23-4.26
Moyens informatiques insuffisants pour la gestion des propositions, des contrats et des projets	4.27-4.28
Insuffisance des activités de contrôle interne	4.29-4.32
Conclusions	4.33-4.36
Recommandations	4.37-4.45
Suivi des observations antérieures — Rapport spécial n° 10/2000 sur la gestion des marchés publics octroyés par le Centre commun de recherche	4.46-4.64
Rappel des principales observations	4.46-4.47
Recommandations de l'autorité de décharge	4.48
Constatations à l'issue des contrôles	4.49-4.64
Système de gestion globale: de réelles améliorations	4.49-4.51
Maîtrise du cycle des marchés: des améliorations limitées	4.52-4.57
Des marchés octroyés par entente directe/marché négocié	4.58-4.59
Utilisation des contrats de prestations de service	4.60-4.64
Synthèse du rapport spécial n° 9/2001 relatif au programme «Formation et mobilité des chercheurs»	4.65-4.67
Audits effectués par la Commission	4.68-4.74

INTRODUCTION

4.1. Les politiques internes de l'Union européenne ont pour principal objectif la mise en œuvre et le développement du marché unique. Elles couvrent quatre sous-sections entières du budget et plusieurs lignes dans une autre sous-section. La responsabilité de la mise en œuvre des politiques internes et de la gestion des budgets correspondants incombe à treize directions générales (DG).

4.2. Les actions de politique interne portent sur les éléments suivants:

- a) formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales (sous-section B3);
- b) énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement (sous-section B4);
- c) protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens (sous-section B5);
- d) recherche et développement technologique (sous-section B6);
- e) autres actions agricoles, autres actions régionales, transports et autres mesures dans le domaine de la pêche et de la mer (titres B2-5 à B2-9 de la sous-section B2).

GESTION BUDGÉTAIRE

4.3. Les **tableaux 4.1a et 4.1b** illustrent l'utilisation des crédits disponibles au cours de l'exercice 2000.

4.4. Les politiques internes représentent un volume global de 6 583 millions d'euros en crédits de paiement définitifs (voir **tableau 4.1b**). La majeure partie de cette enveloppe, à savoir 4 055 millions d'euros, est consacrée à la recherche et au développement technologique, dont 3 464 millions d'euros, c'est-à-dire l'essentiel, sont affectés au cinquième programme-cadre.

Tableau 4.1a — Évolution et exécution du budget 2000

(Mio EUR)

Rubrique des perspectives financières: politiques internes et recherche										
	Total politiques internes et recherche		Dont							
			Recherche et développement technologique (B6)		Consommateurs, marché intérieur, marché de l'emploi, RTE (B5)		Éducation, jeunesse, culture, information et autres actions sociales (B3)		Autres: énergie, environnement et actions agricoles (B4 et, en partie, B2)	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement
Plafond des perspectives financières	6 031,0									
Évolution du budget										
Crédits initiaux ⁽¹⁾	6 027,0	5 674,2	3 630,0	3 600,0	1 162,2	997,1	831,1	708,0	211,7	286,8
Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾	6 104,1 ⁽⁴⁾	5 767,4 ⁽⁴⁾	3 710,6	3 552,8	1 179,0	1 032,3	853,3	816,0	348,3	355,3
Exécution du budget										
Crédits utilisés ⁽³⁾	5 751,8	5 124,6	3 667,2	3 222,9	1 080,4	867,5	807,5	747,2	196,7	287,1
% des crédits définitifs disponibles	94	89	99	91	91	84	94,5	91,5	56,5	81
Crédits reportés à l'exercice 2001	223,3	57,5	20,1	0,0	43,5	7,2	23,3	21,2	136,4	29,2
% des crédits définitifs disponibles	4	1	0,5	0	4	1	3	2,5	39	8
Crédits annulés	129,1 ⁽⁴⁾	585,2 ⁽⁴⁾	23,3	330,0	55,2	157,5	22,5	47,6	15,1	39,0
% des crédits définitifs disponibles	2	10	0,5	9	5	15	2,5	6	4,5	11

⁽¹⁾ Budget définitif tel qu'il a été adopté par le Parlement européen le 16 décembre 1999 (JO L 40 du 14.2.2000), y compris les crédits provisionnels relevant de la rubrique 3 et inscrits au chapitre B0-4 0.

⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, à l'exclusion des crédits reportés de 1999, des crédits issus du réemploi de recettes ainsi que des recettes provenant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et des crédits reconstitués.

⁽³⁾ Crédits utilisés, à l'exclusion des crédits reportés de 1999, des crédits issus du réemploi de recettes ainsi que des recettes provenant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et des crédits reconstitués.

⁽⁴⁾ Y compris le chapitre B0-4 0 (réserve).

Source: Compte de gestion et bilan financier — volume II; section III [SEC(2001) 529-FR].

Tableau 4.1b — Exécution du budget 2000

(Mio EUR)

Titre/sous-section du budget	Intitulé	Crédits d'engagement					Crédits de paiement				
		Budget initial ⁽¹⁾	Budget définitif après BRS ⁽²⁾ et virements ⁽²⁾	Utilisation des crédits ⁽³⁾	Taux d'exécution du budget initial (%)	Taux d'exécution du budget définitif (%)	Budget initial ⁽¹⁾	Budget définitif après BRS ⁽²⁾ et virements ⁽²⁾	Utilisation des crédits ⁽³⁾	Taux d'exécution du budget initial (%)	Taux d'exécution du budget définitif (%)
B2-5	Autres actions agricoles	51,500	51,500	49,051	95,2	95,2	82,000	84,010	76,329	93,1	90,9
B2-6	Autres actions régionales	p.m.	15,000	15,000	n.d.	100,0	7,477	17,677	16,824	225,0	95,2
B2-7	Transport	20,500	20,500	18,885	92,1	92,1	18,700	16,700	11,926	63,8	71,4
B2-9	Autres actions dans le domaine de la pêche et de la mer	44,450	45,550	45,500	102,4	99,9	34,700	41,350	41,294	119,0	99,9
	Total B2	116,450	132,550	128,436	110,3	96,9	142,877	159,737	146,373	102,4	91,6
B3-1	Éducation, formation professionnelle et jeunesse	481,500	572,279	547,996	113,8	95,8	392,700	547,584	483,730	123,2	88,3
B3-2	Culture et audiovisuel	111,500	136,592	118,943	106,7	87,1	102,800	115,363	88,196	85,8	76,5
B3-3	Information et communication	93,500	109,259	97,620	104,4	89,3	86,900	99,600	90,177	103,8	90,5
B3-4	Dimension sociale et emploi	144,615	149,742	137,164	94,8	91,6	125,645	127,326	107,270	85,4	84,2
	Total B3	831,115	967,872	901,723	108,5	93,2	708,045	889,873	769,373	108,7	86,5
B4-1	Énergie	36,800	40,672	2,434	6,6	6,0	35,100	36,735	28,424	81,0	77,4
B4-2	Contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom	16,700	16,700	16,674	99,8	99,8	15,400	19,400	18,919	122,9	97,5
B4-3	Environnement	41,700	161,797	49,211	118,0	30,4	93,400	150,934	102,996	110,3	68,2
	Total B4	95,200	219,169	68,319	71,8	31,2	143,900	207,069	150,339	104,5	72,6
B5-1	Politique des consommateurs et protection de leur santé	22,500	22,912	21,660	96,3	94,5	20,000	20,107	15,066	75,3	74,9
B5-2	Aide à la reconstruction	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9
B5-3	Marché intérieur	145,445	139,911	121,143	83,3	86,6	151,390	155,699	128,476	84,9	82,5
B5-4	Industrie	2,000	2,000	2,000	100,0	100,0	88,644	103,772	103,670	117,0	99,9
B5-5	Marché de l'emploi et innovation technologique	21 349 3	225,726	193,672	90,7	85,8	106,600	108,010	46,317	43,4	42,9
B5-6	Informations statistiques	31,400	32,512	32,418	103,2	99,7	30,130	30,541	27,911	92,6	91,4
B5-7	Réseaux transeuropéens	688,000	676,030	663,373	96,4	98,1	536,500	565,513	507,607	94,6	89,8
B5-8	Espace de liberté, de sécurité et de justice	52,000	86,818	49,502	95,2	57,0	56,700	69,804	56,612	99,8	81,1
B5-9	Lutte contre la fraude et dépenses d'appui pour les politiques internes	5,650	5,650	4,845	85,8	85,8	5,400	5,400	3,325	61,6	61,6
	Total B5	1 162,186	1 195,257	1 090,310	93,8	91,2	997,062	1 062,544	890,681	89,3	83,8
B6-1	CCR — Personnel et moyens de réalisation	206,900	255,160	242,245	117,1	94,9	207,934	261,901	236,270	113,6	90,2
B6-2	CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CE 1998-2002	38,550	51,500	36,669	95,1	71,2	35,021	39,133	25,820	73,7	66,0
B6-3	CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CEEA 1998-2002	14,550	18,923	14,078	96,8	74,4	10,885	12,940	8,529	78,4	65,9
B6-4	CCR — Actions directes — Achèvement des programmes communs et complémentaires antérieurs [...]	p.m.	114,549	12,411	n.d.	10,8	7,160	94,146	16,948	236,7	18,0
B6-5	Actions indirectes (actions à frais partagés) — Achèvement d'actions antérieures [...]	p.m.	150,639	89,931	n.d.	59,7	1 215,000	1 521,348	1 258,873	103,6	82,7
B6-6	Actions indirectes (actions à frais partagés) [...] Cinquième programme-cadre 1998-2002	3 370,000	3 463,914	3 424,151	101,6	98,9	2 124,000	2 156,273	1 857,519	87,5	86,1
	Total B6	3 630,000	4 054,685	3 819,485	105,2	94,2	3 600,000	4 085,741	3 403,959	94,6	83,3
B0-4 0	Crédits prévisionnels = réserve	192,098	13,000				82,348	11,000			
	Total	6 027,049	6 582,533	6 008,273	99,7	91,3	5 674,232	6 415,964	5 360,725	94,5	83,6

⁽¹⁾ Budget définitif tel qu'il a été adopté par le Parlement européen le 16 décembre 1999 (JO L 40 du 14.2.2000).

⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, **mais comprenant** les crédits reportés de 1999, les crédits issus du réemploi des recettes ainsi que des recettes résultant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et les crédits reconstitués.

⁽³⁾ Crédits utilisés, **y compris** les crédits reportés de 1999, les crédits issus du réemploi des recettes ainsi que des recettes résultant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et les crédits reconstitués.

NB: p.m.= pour mémoire; n.d.= non disponible.

Source: Compte de gestion et bilan financier — volume II; section III [SEC(2001) 529-FR].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Examen du compte de gestion (1)

4.5. Par rapport au document fourni pour la clôture des comptes de 1999, le compte de gestion (2) a été considérablement amélioré, tant sur le fond que sur la forme.

4.6. Des efforts ont été déployés pour harmoniser la présentation de l'analyse de la gestion financière, mais cela s'est essentiellement limité aux tableaux relatifs à l'exécution budgétaire.

4.7. Les tableaux relatifs à l'«output implementation» (résultats de l'exécution budgétaire) constituent un élément novateur susceptible de fournir des informations très utiles, comme cela s'est vérifié dans certains cas; il importe cependant d'en uniformiser le contenu et le niveau de détail.

4.8. S'agissant des budgets de la DG Éducation et culture (EAC) (programmes Socrates, Jeunesse pour l'Europe et Leonardo), de nombreuses données ne figurent pas dans les tableaux relatifs à l'«output implementation» en raison de la nature spécifique des activités du programme concernant la mobilité. De plus, les chiffres communiqués sont qualifiés d'«effectifs» alors qu'il ne s'agit que d'estimations.

4.9. La Commission sélectionne les lignes budgétaires dont la gestion doit faire l'objet d'un examen approfondi en fonction du montant des crédits inscrits (supérieur à 30 millions d'euros) et/ou de leur importance et de leur intérêt particuliers. Toutefois, certains postes

4.5-4.7. La Commission accueille favorablement les observations positives de la Cour sur la forme et le contenu révisés du compte de gestion.

Comme indiqué dans le préambule du compte de gestion, l'année 2000 a vu la première tentative, figurant dans ce document, de présentation des résultats (outputs) de l'exécution du budget: la Commission considère que cela a constitué un exercice préparatoire utile en vue de la présentation plus complète et systématique des informations relatives aux résultats de l'exécution budgétaire, à laquelle il sera procédé ces prochaines années. La Commission examine maintenant la mesure dans laquelle la présentation de ces résultats peut être harmonisée pour l'exercice 2001, en tenant toutefois compte du fait que, par leur nature, certaines lignes budgétaires ne se prêtent pas à une quantification des résultats.

4.8. Les trois programmes sont caractérisés par deux aspects (ils permettent de soutenir des projets et des actions de mobilité; ils comportent des volets décentralisés donnant lieu à délégation d'une partie de la gestion à des agences nationales) qui font que, au moment où elle établit le compte de gestion, la Commission ne peut disposer d'une vision définitive des résultats qui seront obtenus à partir des crédits de l'exercice auquel il se réfère.

La Commission veillera à l'avenir à être plus explicite dans ses commentaires sur cette réalité qui ne rend pas le tableau standard parfaitement applicable au cas particulier de ces trois programmes.

4.9. Il est vrai que certaines lignes budgétaires, dont les crédits proviennent de tiers, ne font pas partie des cas analysés. La Commission examinera sous peu cette question avec la Cour, dans le cadre de la définition des critères de sélection à appliquer pour l'exercice 2001.

(1) La Cour a examiné les informations présentées par la Commission dans le volume 1 du compte de gestion. L'objectif du volume en cause est de présenter des commentaires relatifs à la gestion budgétaire de l'exercice et, notamment, de donner des explications concernant les écarts entre les crédits inscrits au budget initial et les crédits finalement disponibles ainsi qu'entre ces derniers et les crédits utilisés. Cet examen n'avait pas pour but de fournir une quelconque assurance quant à la fiabilité du contenu du document en question, mais visait plutôt à relever les écarts significatifs n'ayant fait l'objet d'aucune explication, ainsi qu'à déceler toute explication susceptible d'induire le lecteur en erreur.

(2) SEC(2001) 528-FR.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

budgétaires correspondant à des crédits résultant de la participation de tiers et dont le montant est supérieur à 30 millions d'euros ne sont pas mentionnés, comme c'est le cas pour les lignes B6-4 3 1, B6-4 4 3 et B6-5 5 1 par exemple.

4.10. Plusieurs lignes budgétaires, notamment à la sous-section B6, font apparaître des pourcentages correspondant aux taux d'exécution budgétaire pour 2000 exprimés non pas en pourcentage du budget initial mais en pourcentage du budget total disponible pour 2000.

4.10. *L'observation de la Cour est correcte. Toutes les informations sont fournies en vue de calculer l'exécution budgétaire totale en 2000 en tant que pourcentage du budget initial ainsi que du total des ressources budgétaires disponibles pour 2000.*

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

Étendue de l'audit et approche d'audit

4.11. L'objectif de l'audit DAS 2000 effectué dans le domaine budgétaire des politiques internes était de rassembler suffisamment d'informations probantes, pertinentes et fiables concernant la fiabilité des comptes arrêtés au 31 décembre 2000 et la régularité des opérations sous-jacentes pour pouvoir contribuer à l'établissement de la déclaration d'assurance relative au budget général 2000 (voir chapitre 9 du présent rapport annuel), ainsi que d'évaluer plus spécifiquement, par le biais de travaux complémentaires, les points forts et les points faibles du contrôle interne relatif au cinquième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (RDT).

4.12. L'audit du système du cinquième programme-cadre a consisté à en évaluer la conception et à en vérifier le fonctionnement cohérent, continu et efficace. Pour ce faire, une description des procédures administratives et de contrôle applicables dans le cadre des programmes thématiques et horizontaux relevant de la Communauté européenne (voir point 4.15) telles qu'elles se présentaient en décembre 2000 a été réalisée, des tests de cheminement ont été effectués sur la base de fichiers sélectionnés par les cinq DG Recherche [DG Recherche (RDT), DG Société de l'information (INFSO), DG Énergie et transports (TREN), DG Entreprises (ENTR) et DG Pêche (FISH)] et des tests des contrôles clés portant sur 45 marchés ont été opérés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.13. Les premiers appels à propositions relatifs à des actions de RDT indirectes relevant du cinquième programme-cadre ont été publiés en mars 1999. Le délai moyen entre, d'une part, la publication de l'appel et la signature du contrat par la Commission et, d'autre part, la réception de la proposition et cette même signature, étant d'environ 348 et 263 jours respectivement, la plupart des contrats n'ont été passés qu'en 2000; faisaient exception ceux relevant du programme «Société de l'information» mis en œuvre par la DG INFSO, de la partie du programme «Croissance» mise en œuvre par la DG TREN et de la partie du programme «Qualité de la vie» mise en œuvre par la DG FISH. Dans la mesure où, pour la majorité des actions du cinquième programme-cadre, les premières déclarations de dépenses ne sont présentées qu'après douze mois, les paiements concernant des actions de RDT indirectes en 2000 ont principalement consisté en avances.

Nature des dépenses

4.14. Il existe deux cinquièmes programmes-cadres distincts: le programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration et le programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des actions de recherche et d'enseignement dans le domaine nucléaire.

4.15. Les actions de recherche financées au titre des deux cinquièmes programmes-cadres comprennent des actions indirectes (environ 93 % du budget) mises en œuvre par le biais de contrats passés avec des tiers et partiellement financées par le budget communautaire ainsi que des actions directes (environ 7 %) intégralement financées par le budget communautaire et mises en œuvre par la DG Centre commun de recherche.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.13. *L'année 1999 a été la première année de mise en œuvre du nouveau programme-cadre, ce qui a inévitablement mené à un certain nombre de problèmes de rodage, quasiment à chaque stade, notamment en ce qui concerne la nouvelle procédure d'évaluation.*

La nécessité d'assurer un traitement correct et équitable de toutes les demandes et de procéder à une évaluation technique complète, ensuite à une évaluation des demandes et, enfin, à la sélection des projets signifie qu'il n'est pas possible de compresser le processus à volonté:

- *pour certains programmes et actions, une période de publication plus longue se justifie,*
- *une procédure d'évaluation transparente et correcte prend du temps et est fonction du nombre de propositions reçues,*
- *une négociation bien menée évite des problèmes ultérieurs.*

Certains aspects des procédures internes ont été améliorés ces deux dernières années et un certain nombre de mesures de simplification ont été introduites.

Des actions pilotes rapides ont en outre été menées en rapport avec les propositions relatives aux programmes IST et CRAFT pour 2001, qui ont sensiblement réduit la durée de la période précédant la signature du contrat. L'expérience acquise grâce à ces actions pilotes est exploitée pour réviser la planification des futurs appels à propositions, afin de réduire le temps nécessaire à la signature des contrats.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.16. Les lignes budgétaires relatives aux quatre programmes thématiques et aux trois programmes horizontaux (actions indirectes) de la partie du cinquième programme-cadre relevant de la Communauté européenne correspondent à des crédits de paiement d'un montant de 1 742 millions d'euros pour le budget 2000, soit presque la moitié des crédits de paiement de la sous-section B6 «Recherche et développement technologique», et environ 31 % des crédits de paiement pour l'ensemble du domaine budgétaire des politiques internes. Le cinquième programme-cadre constitue donc, en termes monétaires, le système de gestion le plus important de ce domaine.

4.17. La partie du cinquième programme-cadre relevant de la Communauté européenne est mise en œuvre par cinq DG Recherche, trois des programmes thématiques et l'un des programmes horizontaux étant gérés par au moins deux DG.

4.18. Selon les statistiques communiquées par la Commission, celle-ci a passé, avant la fin décembre 2000, 6 115 contrats pour des actions de RDT indirectes au titre du cinquième programme-cadre, la contribution communautaire s'élevant à 5 324 millions d'euros. Plus de 90 % de ces contrats sont gérés par la DG RTD et la DG INFSO, qui sont respectivement responsables de 4 701 contrats (représentant environ 64 % du total de la contribution communautaire) et 1 038 contrats (soit 29 % environ du total de la contribution communautaire).

Limites d'un système fondé sur le remboursement des frais

4.19. S'agissant des programmes-cadres de recherche, des aides financières sont accordées sur la base des frais réellement encourus. L'extrême précision et la complexité des dispositions contractuelles, qui s'appuient sur un système de remboursement des frais, nécessitent un effort important sur le plan de la gestion, tant de la part des contractants que de la Commission, notamment en ce qui concerne l'élaboration de la proposition, la passation du marché et la gestion de projet en matière d'actions de RDT indirectes.

4.20. De plus, lorsque le contractant ne présente aucune pièce justificative telle que des photocopies certifiées conformes des factures relatives à des coûts spécifiques, la vérification des déclarations de dépenses par les services de la Commission se limite pratiquement à des contrôles de vraisemblance et de cohérence sur le

4.19. *Le système de financement des programmes-cadres de recherche a ses avantages et ses inconvénients. La Commission a progressivement remédié aux seconds. Malgré son caractère évolutif, les participants et les services de la Commission connaissent relativement bien le système.*

En vue du prochain programme-cadre, le système du financement est à nouveau revu, afin de le rendre plus simple pour les participants aux projets, d'améliorer encore les contrôles dans les limites des ressources financières et humaines de la Commission, de concentrer les efforts sur les résultats et d'être encore mieux à même de décourager la surévaluation des coûts et la fraude.

4.20. *Les dépenses déclarées sont analysées dans le cadre des rapports scientifiques et techniques, qui indiquent les travaux effectués conformément aux tâches mentionnées dans l'annexe technique et par rapport à l'estimation des coûts établie lors de la négociation du contrat. En cas de contradictions significatives entre les coûts annoncés et les éléments probants*

OBSERVATIONS DE LA COUR

plan formel (c'est-à-dire de l'inéligibilité de catégories spécifiques de dépenses et de l'exactitude arithmétique des frais déclarés).

4.21. À moins d'effectuer un audit sur place, un examen de la réalité et de l'exactitude des déclarations en cause n'est donc que partiellement possible. Comme le lui avait suggéré la Cour dans la déclaration d'assurance 1998 ⁽³⁾, la Commission a intensifié ses activités d'audit *a posteriori*. Les DG Recherche se sont donné comme objectif global de contrôler 10 % des contractants pendant la durée du cinquième programme-cadre ⁽⁴⁾. Suite également aux recommandations formulées par la Cour dans la déclaration d'assurance 1998 ⁽³⁾, la Commission a intégré, dans les programmes TSI et CRAFT, des actions pilotes prévoyant que la plupart des contractants engagés dans des projets de RDT fournissent une attestation délivrée par un cabinet d'audit. L'incidence de cette mesure ne pourra toutefois être appréciée qu'à moyen terme; en fait, cette attestation ne sera exigée que pour les paiements relatifs aux contrats liés à des appels à propositions lancés en 2001.

4.22. Comme pour le programme-cadre précédent, la Commission ne dispose d'autre moyen pour sanctionner les entités juridiques qui surestiment leurs coûts que de réduire sa contribution financière et de facturer des intérêts sur les sommes indûment perçues. Aucune sanction contractuelle (par exemple des amendes automatiquement liées à une surévaluation des coûts) ou administrative n'est prévue dans les contrats types du cinquième programme-cadre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

relatifs aux travaux effectués, les services de la Commission peuvent demander des pièces justificatives détaillées complémentaires. Le cas échéant, il est procédé à une analyse générale des coûts, comprenant des contrôles sur place.

4.21. *En 1998, les DG Recherche ont élaboré conjointement une nouvelle stratégie d'audit applicable à tous les programmes-cadres (voir points 4.69 et 4.70). La Commission examine en outre la possibilité de mettre au point des mesures complémentaires (comme des certificats d'audit).*

La recommandation formulée par la Cour dans la DAS 1998 a encouragé cet effort.

4.22. *Le cadre légal des dépenses directes et, en particulier, des contrats relevant du cinquième programme-cadre de la Communauté européenne comprend déjà des mesures de protection des intérêts financiers de la Communauté. Si l'on soupçonne une fraude ou une grave irrégularité financière, les articles 3, point 2, et 7, point 6, de l'annexe II du contrat, permettent explicitement à la Commission non seulement de réduire sa contribution financière, mais aussi de récupérer la totalité de celle-ci.*

Outre ce qui précède, la possibilité d'opérer des compensations entre différents contrats a facilité le recouvrement de montants dus à la Commission.

Si une fraude est suspectée, les services de la Commission renvoient le cas à l'OLAF, qui engage une procédure spécifique (décision 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Commission du 2 juin 1999).

Si la surévaluation résulte d'une erreur ou d'un malentendu, la réaction la plus appropriée ne consistera sans doute pas en une sanction. Il sera probablement plus efficace de donner aux contractants des explications et des informations régulières.

⁽³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998 (JO C 349 du 3.12.1999).

⁽⁴⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponses de la Commission, point 4.23 (JO C 342 du 1.12.2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Problèmes relatifs à la mise en œuvre du cinquième programme-cadre***Absence de documentation concernant les procédures opérationnelles**

4.23. La complexité de la structure organisationnelle du cinquième programme-cadre, où plusieurs programmes et actions clés sont mis en œuvre par différentes DG, rend d'autant plus importante une coordination efficace entre ces programmes et ces actions. La nécessité d'établir une série de procédures normalisées pour toutes les DG gérant ce dernier a été prise en considération par le Conseil et par le Parlement européen dans leur décision commune n° 182/1999/CE, où la Commission est invitée à «[...] rédiger et publier [...] un manuel détaillé sur les procédures opérationnelles et les orientations pour la sélection des actions de RDT».

4.24. Les procédures décrites dans le «manuel d'évaluation» adopté par la Commission en réponse à la décision susmentionnée ne sont toutefois pas suffisamment précises pour pouvoir servir de manuel sur les procédures opérationnelles. En outre, certaines procédures pour la sélection d'actions de RDT, par exemple la négociation des propositions, ne sont que partiellement traitées dans le «manuel d'évaluation».

4.25. À l'exception de la DG Énergie et transports et de la DG Société de l'information, qui ont commencé à rédiger leurs propres manuels de procédures opérationnelles en 2000, les DG Recherche responsables de la mise en œuvre du cinquième programme-cadre n'ont pas suffisamment documenté les procédures administratives et les responsabilités.

Le renforcement des dispositions de contrôle n'en est pas moins tout à fait prioritaire aux yeux de la Commission. C'est la raison pour laquelle le programme de travail de l'OLAF prévoit l'intégration de mesures et de sanctions administratives dans le domaine des dépenses directes. Outre les dispositions en vigueur concernant le remboursement de la contribution financière communautaire, une clause complémentaire de sanction financière est à l'étude pour les cas de surévaluation délibérée ou résultant d'une négligence dans le domaine des dépenses directes.

4.23. Toutes les DG concernées sont tenues de mettre en œuvre le programme-cadre de recherche selon un ensemble commun de principes et de procédures. Néanmoins, conformément à l'orientation de base de la réforme de la Commission, les DG et les gestionnaires de programme restent responsables de sa conception détaillée et de la mise en œuvre du contrôle interne.

4.24. Le manuel d'évaluation adopté par la Commission vise à rendre plus transparent et à harmoniser le processus, depuis la vérification de la préproposition jusqu'à l'élaboration de la version finale du contrat. Sur la base de ce manuel, les différents programmes ont donné lieu à la publication d'un nombre croissant de documents détaillés sur la préparation et la finalisation des contrats, qui peuvent servir tant à la Commission qu'aux contractants.

4.25. Quant à la documentation des procédures opérationnelles au sein de la DG RDT, elle est d'un niveau important. Au-delà du manuel d'évaluation, qui constitue le «noyau dur» de la documentation existante, il y a aussi des manuels qui détaillent d'autres aspects des procédures. Dans le cadre de la mise en œuvre du standard de contrôle interne n° 15 relatif à la documentation des procédures, il a été entrepris de combler des lacunes identifiées et de rendre les manuels généralement accessibles via l'intranet. Un groupe de travail a été créé dans ce but.

Concernant la documentation des responsabilités, les DG Recherche ont mis en œuvre un processus de réorganisation consolidant et complétant la gestion décentralisée des ressources opérationnelles. Ce processus a inévitablement entraîné des modifications dans les procédures administratives et dans la répartition des responsabilités.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.26. Conformément aux recommandations figurant dans le plan d'action du Livre blanc «Réforme de la Commission», toutes les DG Recherche ont formellement établi, au cours de l'année 2000, des descriptions de fonctions correspondant à différentes activités et responsabilités et les ont communiquées au personnel. Dans leur forme actuelle, les descriptions de fonctions ne semblent pas encore assez précises pour éviter que des responsabilités partagées soient interprétées de diverses manières, par exemple par l'administrateur de projet responsable de la partie scientifique, le négociateur et le directeur financier dans le cadre de la gestion des actions de RDT indirectes.

Moyens informatiques insuffisants pour la gestion des propositions, des contrats et des projets

4.27. Le système de gestion est fondamentalement identique pour toutes les DG Recherche responsables de la mise en œuvre du cinquième programme-cadre; cependant, s'agissant des actions de RDT indirectes, la Commission n'a pas élaboré de système informatique unique pour la gestion des propositions, des contrats et des projets. Fin 2000, la DG Entreprises n'utilisait toujours pas de système informatique pour gérer les contrats et les projets. En outre, les systèmes informatiques spécifiques dont disposent actuellement certaines DG ne sont pas intégrés les uns aux autres, à l'exception des systèmes informatiques de la DG Recherche et de la DG Société de l'information qui le sont partiellement à Sincom. Dans ces conditions, il n'est guère possible d'obtenir une consolidation automatique des informations relatives à la situation juridique et la solvabilité des contractants, d'effectuer un contrôle par recoupement de la déclaration des biens d'équipement durables présentée par le même contractant dans le cadre de plusieurs contrats, ou encore de vérifier de manière efficace le fonctionnement du système d'alerte rapide géré par la DG Budget.

4.28. Dans certaines DG, les systèmes informatiques sont en outre incomplets; c'est par exemple le cas en ce qui concerne la disponibilité de certains contrats types au sein de la DG Recherche, le traitement des avenants aux contrats au sein de la DG Recherche et de la DG Société de l'information, et d'importantes fonctions telles que l'enregistrement de la documentation relative aux prestations escomptées et aux échéances des projets. Cette remarque ne s'applique toutefois pas à la DG Énergie et transports ni à la DG Pêche.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.26. La Commission procède actuellement à la mise au point d'un nouveau système de gestion des ressources humaines, qui comprend des descriptions de postes plus détaillées. Les DG Recherche veillent, en coopération avec la DG ADMIN, à ce que les caractéristiques de la recherche soient correctement prises en compte dans les différents profils qui seront inclus dans ce nouveau système de description d'emplois. La mise en œuvre effective est prévue pour le premier semestre de 2002.

4.27. Les DG Recherche ont mis au point un système informatique commun pour la présentation des propositions et ont introduit une base de données d'experts et le fournisseur de services d'évaluation. S'appuyant sur cette expérience, un groupe de travail interservices a été mis en place en avril 2001 pour élaborer un système informatique intégré et une base de données commune pour le prochain programme-cadre, qui deviendra opérationnel le 1^{er} janvier 2003.

Ce groupe de travail développe également un nouveau système électronique de présentation des propositions, qui vise à améliorer la qualité des données relatives aux propositions et, de ce fait, aux participants.

Aux fins d'une analyse efficace du système d'alerte précoce, les DG Recherche ont recouru au système existant intégré à Sincom, géré par la DG Budget aux différentes étapes du processus.

4.28. Pour la DG RDT, tous les types de contrat, à l'exception des conférences de haut niveau, sont devenus disponibles au début de l'année 2001, en même temps que des modules d'évaluation des propositions, le contrôle des contractants potentiels (contrôle a priori) et un système d'alarme précoce, semblable à celui de Sincom. Les données contractuelles des programmes-cadres précédents ont également été chargées dans le système. Le module de modification des contrats entré en service à la mi-juillet 2001 et les modules de gestion des projets (échéancier) seront progressivement introduits entre septembre et novembre 2001. Des programmes de formation mensuels sont prévus, destinés en particulier aux nouveaux venus à la DG RDT, qui améliorent ainsi l'efficacité du système.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La mise en place et le renforcement des systèmes informatiques de la DG INFSO ont progressé pour l'élaboration de contrats à partir de tous les contrats types et un appui est prévu pour les avenants et les paiements depuis la mi-2001.

Insuffisance des activités de contrôle interne

4.29. Avec l'aide de la DG Audit, une analyse du risque formelle visant à identifier et à évaluer les risques susceptibles d'entraver la réalisation d'objectifs de gestion définis dans le cinquième programme-cadre, a été effectuée pour chacune des cinq DG Recherche. Les travaux correspondants ont été terminés en 2000.

4.30. S'agissant du cinquième programme-cadre dans son ensemble, la Commission n'a pas défini de manière cohérente des activités de contrôle permettant de garantir que les politiques décidées par les responsables et que les actions nécessaires sont mises en œuvre afin de parer aux risques identifiés. Certaines procédures importantes du système de contrôle, par exemple la vérification du caractère approprié du système comptable utilisé par le contractant, la réalisation d'un contrôle portant sur l'application uniforme et cohérente d'un système de coûts à l'ensemble du programme-cadre, ou la vérification de la situation juridique et de la solvabilité des entités participantes, faisaient défaut ou n'étaient pas appliquées de manière uniforme et cohérente par toutes les DG ni dans le cadre de tous les programmes. Sauf dans le cas des DG Société de l'information et Pêche, les résultats de la négociation n'ont en général pas fait l'objet d'une autorisation.

4.30. *Avec le cinquième programme-cadre, la Commission a apporté des améliorations significatives au système, afin de maîtriser les risques potentiels, notamment en ce qui concerne la sélection des propositions, une nouvelle stratégie de renforcement des contrôles sur place et des mesures plus efficaces en cas d'irrégularités financières.*

On a renforcé les contrôles internes, ce qui a donné lieu dans certaines DG à la refonte des organigrammes et à la décentralisation de la gestion financière, tout en formalisant les circuits financiers et en améliorant la gestion financière et l'audit interne.

Pour la vérification préalable de la viabilité juridique et financière des entités participantes, une méthodologie plus minutieuse a été mise au point, afin d'assurer la cohérence de l'application des critères types pour déterminer le risque financier.

S'agissant des systèmes de coûts des contractants, le document intitulé «Choix du système de remboursement des frais pour la RDT par les participants» fournit des lignes directrices aux participants. Les contrôles sur place sont le seul moyen permettant de vérifier la pertinence de ce choix. Le contrôle de cohérence portant sur le modèle de remboursement des coûts pour chaque contractant s'effectue dans le cadre de la vérification de la viabilité juridique et financière, réalisée pour chaque programme. Cette vérification dépassera le cadre des programmes individuels, grâce à la mise en œuvre d'une base de données commune (comme visé dans la réponse au point 4.27).

Les résultats de la négociation sont soumis à une autorisation, parfois implicite, étant donné que l'accord de différents services scientifiques et financiers de la direction générale est nécessaire aux fins de l'adoption par la Commission d'une décision de sélection pour chaque projet.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.31. Les tests des contrôles opérationnels clés ont montré qu'un certain nombre de contrôles n'avaient pas été opérés de manière efficace par toutes les DG ni dans le cadre de tous les programmes. Par exemple, des déficiences ont été constatées en ce qui concerne le contrôle de l'éligibilité des propositions présentées, notamment au commencement du programme-cadre, ainsi que la vérification de l'éligibilité et de l'exactitude arithmétique des coûts figurant dans les déclarations de dépenses. Dans certains cas, cela a entraîné des paiements indus de la part de la Commission.

4.32. La documentation formellement requise à l'appui des contrôles effectués s'est avérée inadaptée, sauf dans le cas de la DG Société de l'information, de la DG Énergie et transports et de la DG Pêche.

Conclusions

4.33. Compte tenu des faiblesses inhérentes au système actuel fondé sur le remboursement des frais, notamment en ce qui concerne le nombre de contrôles effectués, la couverture partielle assurée par les audits financiers *a posteriori* et l'absence de sanctions contractuelles, les bénéficiaires ne courent qu'un risque mineur en cas de surdéclaration de leurs coûts réels.

4.34. S'agissant du cinquième programme-cadre dans son ensemble, les travaux d'audit effectués montrent que les procédures de contrôle interne existantes ne permettent d'obtenir qu'une assurance limitée.

4.32. S'il est vrai que la documentation des contrôles n'est pas encore complète au sein des DG RDT et ENTR, il va de soi que les contrôles sont exercés par les circuits administratifs et financiers existants. Dans le cadre de certains programmes, on utilise des check-lists identifiant un certain nombre d'étapes successives dans l'exécution, y compris des vérifications et des contrôles.

Des progrès sont aussi enregistrés en ce qui concerne la documentation formelle.

4.33. La Commission a progressivement remédié aux défauts du système actuel de remboursement des frais, au moyen de mesures telles que le renforcement des audits et l'introduction des certificats d'audit. Pour le prochain programme-cadre, d'autres améliorations importantes sont envisagées dans le cadre des discussions sur les propositions législatives.

Dans le même temps, la Commission a intensifié sa politique de communication, au moyen notamment de son site internet; elle a multiplié ses audits financiers ex post et est maintenant en mesure de procéder à des ajustements financiers immédiats. S'agissant des lacunes des contrôles internes, toutes ne présentent pas des implications significatives pour les risques financiers liés au programme de recherche.

Pour l'avenir, le système du financement est à nouveau revu, afin de le rendre plus simple pour les participants aux projets, d'améliorer encore les contrôles dans les limites des ressources financières et humaines de la Commission, de concentrer les efforts sur les résultats et d'être encore mieux à même de décourager la surévaluation des coûts et la fraude.

4.34. Les audits effectués par la Cour des comptes sont précieux, en ce qu'ils mettent en évidence certains problèmes que la Commission entend s'attacher à résoudre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.35. En l'absence de manuel officiel et contraignant sur les procédures opérationnelles et d'orientations pour le cinquième programme-cadre, et tant que le service d'audit interne ne fonctionne pas de manière efficace, la Commission ne peut obtenir l'assurance que les procédures internes et les méthodes de travail sont appliquées de manière uniforme.

4.36. Des insuffisances graves, quoiqu'en régression, ont été constatées tant sur le plan de l'ampleur que de la qualité des moyens informatiques utilisés pour gérer les propositions et les contrats relevant du cinquième programme-cadre. Cela a entravé la mise en œuvre de ce dernier et s'est traduit par une fiabilité moindre des statistiques internes de la Commission dans ce domaine.

Recommandations

4.37. Les activités de contrôle devraient être renforcées pour l'ensemble du programme-cadre et la Commission devrait clairement définir, en vue de les mettre en œuvre, une série de contrôles clés obligatoires correspondant à un niveau minimal à atteindre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.35. *Le manuel d'évaluation, formellement adopté par la Commission, demeure, au-delà des améliorations qui peuvent y être apportées, un document de référence important pour le respect des procédures y afférentes. Des lignes directrices ou des manuels, portant sur d'autres aspects, existent au sein des directions opérationnelles qui les mettent en œuvre.*

La DG INFSO et la DG TREN ont décrit leurs procédures opérationnelles relatives à l'évaluation et à la négociation des propositions dans un vade-mecum, accessible à leur personnel sur l'intranet. Un ensemble de documents, une foire aux questions et un help-desk sont accessibles tant aux contractants qu'au personnel de la Commission.

4.36. *L'exécution du programme-cadre, particulièrement dans sa phase initiale, aurait été facilitée par un meilleur appui informatique. L'adoption tardive de la base juridique et la nécessité budgétaire de lancer sans plus attendre des appels à propositions ont rendu inévitables certaines insuffisances en début de processus. Depuis lors, le système informatique a été renforcé et fournit maintenant des bases de données complètes et des modules de gestion pour tous les contrats et pour chaque DG.*

À la DG INFSO, l'exécution budgétaire et les statistiques relatives aux programmes n'ont pas été affectées par les lacunes de l'appui informatique au cinquième programme-cadre, puisque les outils centraux de base étaient disponibles dès 1999.

Un groupe de travail interservices a été mis en place pour examiner les demandes statistiques et pour définir des ensembles de données représentatifs du programme-cadre dans son ensemble, couvrant des données provenant de différentes DG.

4.37. *Les 24 standard de contrôle interne adoptés par la Commission le 13 décembre 2000 [SEC(2000) 2203] fournissent un cadre renforcé aux activités de contrôle, notamment en ce qui concerne le programme-cadre.*

Toutes les DG Recherche ont déployé d'importants efforts pour atteindre, le 30 juin 2001, les objectifs arrêtés par la Commission (objectifs avec priorité pour la gestion financière).

La DG INFSO et la DG TREN ont mis au point un ensemble de check-lists pour le traitement des engagements et des paiements. Ces check-lists, qui sont obligatoires pour chaque fichier de mouvement et sont signées à la fois par le responsable du dossier et par la hiérarchie, mentionnent tous les contrôles de base à effectuer pour chaque mouvement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.38. La Commission est ainsi encouragée à élaborer et à mettre en place, dans le cadre d'un effort conjoint de l'ensemble des DG Recherche, une documentation type à l'appui des contrôles effectués.

4.39. En outre, ces activités de contrôle doivent faire l'objet d'un suivi périodique afin de déterminer si tous les contrôles possibles ont été opérés et si les contrôles sont efficaces.

4.40. Sur la base des recommandations formulées dans la DAS 1999 ⁽⁵⁾, la Commission est invitée à définir une base juridique permettant de prévoir des sanctions dans les contrats types relatifs aux actions de RDT. Le cas échéant, la Commission devrait proposer un règlement prévoyant des pénalités.

4.41. Dans la mesure où toutes les DG Recherche s'appuient sur la même base juridique et exécutent des tâches administratives et de gestion fondamentalement identiques, la Commission est invitée à harmoniser autant que possible ses procédures administratives et financières, ainsi que ses méthodes de travail pour tous les programmes, de manière à garantir une mise en œuvre normalisée du cinquième programme-cadre par toutes les DG concernées.

4.42. La Commission devrait élaborer un manuel commun à toutes les DG, qui décrive l'ensemble des procédures opérationnelles couvrant toutes les étapes du cinquième programme-cadre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.38. Dans le cadre de la réforme de la Commission, en ce qui concerne notamment le standard de contrôle interne n° 15, portant sur la documentation relative aux procédures, les DG Recherche s'efforcent de compléter leur documentation dans ce domaine, mettant notamment en évidence les contrôles clés à effectuer. Ce travail se fonde sur les meilleures pratiques existantes. Tous les services pourront facilement accéder à ces documents par l'intranet.

4.39. Dans le cadre de la réforme de la Commission, la surveillance de la mise en œuvre des activités de contrôle est systématiquement renforcée. Les structures d'audit interne, nouvellement créées, procèdent chaque année à des autoévaluations et à des audits, afin de vérifier si ces activités sont menées efficacement.

4.40. Une clause pénale financière complémentaire pourrait être prévue en cas de dépenses excessives étant affirmées délibérément ou par erreur dans le domaine des dépenses directes. Cette question est actuellement étudiée activement. Des discussions ont lieu actuellement entre les services compétents de la Commission, y compris l'OLAF, afin d'évaluer le contenu d'un projet de règlement antifraude sectoriel basé sur l'article 280 du traité CE (codécision). Les services de la Commission étudient la portée d'un tel règlement, y compris la possibilité de l'appliquer aux contrats en cours.

4.41. Le programme-cadre de recherche se caractérise aujourd'hui par un degré élevé de normalisation des procédures et par des contrats types. Il convient d'éviter une harmonisation excessive des procédures administratives internes et des méthodes de travail, qui pourrait se révéler contre-productive dans le contexte d'un processus dynamique d'innovation, de réforme et de recherche constante de nouvelles pratiques efficaces.

4.42. Les DG Recherche se sont notamment fixées pour objectif de parvenir, à terme, à l'élaboration d'une structure de base qui, tout en reprenant les différentes étapes des procédures du cinquième programme-cadre, renverrait aux descriptions établies antérieurement, tout en sauvegardant ses propres particularités. Dans ce contexte, la description des systèmes du cinquième programme-cadre réalisée par la Cour devrait constituer une aide importante. En tout état de cause, s'agissant de procédures internes, l'objectif est de développer un schéma de référence qui soit cohérent, mais adaptable.

⁽⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999 (JO C 342 du 1.12.2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.43. Les activités et les responsabilités en matière de gestion des actions de RDT indirectes devraient être décrites et définies plus clairement dans les descriptions de fonction.

4.44. Les systèmes informatiques actuellement utilisés pour gérer la proposition, le contrat et le projet concerné devraient être dotés sans délai de fonctions essentielles dont ils sont pour l'heure totalement ou partiellement dépourvus.

4.45. S'agissant des programmes-cadres à venir, la Commission est en outre invitée à élaborer, sur la base d'un cahier des charges précis, un système informatique unique ou intégré. De par sa conception, ce système informatique devrait également permettre, dans la mesure du possible, d'intégrer des programmes gérés par les DG concernées et portant sur des domaines autres que la recherche.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES —
RAPPORT SPÉCIAL N° 10/2000 SUR LA
GESTION DES MARCHÉS PUBLICS OCTROYÉS
PAR LE CENTRE COMMUN DE RECHERCHE

Rappel des principales observations

4.46. Sur la période 1995-1998 couverte par ce rapport les marchés octroyés par le Centre Commun de Recherche de la Communauté ⁽⁶⁾ (ci-après dénommé «le CCR» ou «le Centre») représentaient un montant de 494 millions d'euros. Le rapport mettait en évidence l'incapacité du dispositif de gestion à fournir une information adaptée aux besoins de la direction et une maîtrise insuffisante du cycle des marchés par les services gestionnaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.43. La Commission procède actuellement à la mise au point d'un nouveau système de gestion des ressources humaines, qui comprend des descriptions de postes plus détaillées. Les DG Recherche veillent, en coopération avec la DG ADMIN, à ce que les caractéristiques de la recherche soient correctement prises en compte dans les différents profils qui seront inclus dans ce nouveau système de description d'emplois. La mise en œuvre effective est prévue pour le premier semestre de 2002.

4.44. La mise en place et le renforcement des systèmes informatiques ont progressé pour l'élaboration de contrats à partir de tous les contrats types, pour les avenants et pour les paiements.

4.45. Les DG Recherche ont mis au point un système informatique commun pour la présentation des propositions et ont introduit une base de données d'experts et le fournisseur de services d'évaluation. S'appuyant sur cette expérience, un groupe de travail interservices a été mis en place en avril 2001 pour élaborer un système informatique commun pour le prochain programme-cadre, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

4.46-4.48. La Commission souhaite rappeler ici que le Centre commun de recherche avait entamé, sans attendre la finalisation du rapport spécial n° 10/2000, des réformes substantielles pour remédier aux faiblesses constatées par la Cour. La Cour s'en était d'ailleurs félicitée dans ce même rapport. Il est tout à fait dans l'intention de la Commission de continuer et d'amplifier ces réformes en vue de consolider la situation dans le sens indiqué par la Cour.

⁽⁶⁾ JO C 172 du 21.6.2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.47. L'effet cumulé de ces faiblesses avait favorisé, au cours des ans, le développement de pratiques critiquables. C'est ainsi qu'avaient été mis en exergue:

- a) le détournement de contrats de prestations de services pour couvrir le maintien sur place de personnes dont le contrat de travail ne pouvait être prorogé;
- b) le recours excessif à la procédure de l'entente directe;
- c) la gestion douteuse du marché de voiturage.

Recommandations de l'autorité de décharge

4.48. Afin de pallier ces défaillances et éviter que ne se reproduisent de tels dysfonctionnements, le CCR, en conformité avec les recommandations émises par le Conseil et l'autorité de décharge, a engagé un ensemble de réformes qui ont commencé à donner des fruits mais qui doivent être consolidées.

*Constatations à l'issue des contrôles***Système de gestion globale: de réelles améliorations**

4.49. L'activité du CCR s'organise autour de programmes de travail qui définissent les projets scientifiques confiés aux différents instituts qui composent le Centre. Il apparaît donc indispensable que la direction du Centre dispose d'un outil lui permettant de rattacher chaque opération au projet au bénéfice duquel elle a été financée. Tel n'était pas le cas au moment de la publication du rapport spécial n° 10/2000. Depuis, la mise en interface entre les fichiers tiers, la banque de données contrats et les enregistrements des engagements et des paiements dans le logiciel comptable Sincom 2 permet de tenir une telle comptabilité auxiliaire des projets.

4.50. Ce nouveau dispositif présente en outre l'avantage d'adapter l'information fournie aux différents besoins de la hiérarchie et de constituer ainsi des tableaux de bord pour sa gestion. C'est ainsi qu'il est possible, à titre d'exemple, de produire à la demande et en temps réel la répartition des marchés octroyés, non seulement par projet mais aussi par institut, par nature du marché (fournitures de biens ou de services), en fonction de la procédure d'attribution (appel d'offres/entente directe),

4.49-4.51. La Commission se félicite que la Cour ait pu apprécier le progrès réalisé dans les instruments de gestion en utilisation au CCR. De plus, de nouveaux développements ont été lancés pour intégrer davantage les systèmes informatiques. L'utilisation du système Infima sera généralisée à travers le CCR, une interface avec Sincom 2 sera réalisée et les informations contenues dans Infima seront également disponibles au niveau du Datapool.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ou encore en fonction du support juridique (contrat ou simple bon de commande). Un module, dénommé «Data-pool», accessible sur l'intranet, vient compléter ce dispositif en offrant également une information détaillée et complète.

4.51. Toutefois, les données que ce dernier est capable de fournir sur les marchés ne sont complètes que pour les opérations gérées par le site d'Ispira. En effet, les achats gérés par les autres sites, à savoir Geel, Karlsruhe et Petten, sont suivies grâce à un logiciel baptisé «Infima» qui, bien que performant, présente l'inconvénient majeur de ne pouvoir être utilisé à l'heure actuelle qu'en mode local. De ce fait les tableaux élaborés en temps réel ne peuvent intégrer la totalité des informations relatives à l'ensemble des marchés attribués par le CCR.

Maîtrise du cycle des marchés: des améliorations limitées

4.52. La maîtrise du cycle des marchés suppose des mécanismes d'identification des besoins, une programmation des achats, des procédures de préparation des dossiers, d'élaboration des cahiers des charges/annexes techniques et des procédures d'attribution transparentes et documentées. Enfin elle exige un contrôle systématique du service fait avant paiement.

4.53. Globalement, cette maîtrise était insatisfaisante et de nombreuses irrégularités avaient été décelées au cours de l'enquête préalable à la publication du rapport spécial n° 10/2000. Malgré les efforts sans précédent, et parfois difficiles, entrepris par le CCR pour assainir la situation (voir points 4.60 et 4.61), les améliorations apportées sont, en ce qui concerne le site d'Ispira, encore modestes.

4.54. Tout d'abord, la description des procédures de gestion n'a été ni achevée ni, *a fortiori*, formellement adoptée par la direction du Centre pour le site d'Ispira. Les contrôles effectués dans le cadre du présent suivi ont par ailleurs révélé des erreurs de description dans les ébauches de manuels. La programmation annuelle des besoins formalisés dans un document de synthèse par chacun des instituts/services devrait constituer le point de départ de la mise en œuvre d'une politique des achats par le CCR. Il ressort des contrôles que non seulement certains instituts/services ne préparent pas un tel document mais aussi que la qualité de ceux qui sont produits est très variable d'un institut à un autre.

4.52-4.53. La Commission confirme que les efforts pour documenter et harmoniser les procédures liées aux marchés publics au CCR seront poursuivis. Quant à la référence aux points 4.60 et 4.61, la Commission considère que les problèmes qui auraient pu exister dans le passé ont été résolus, également pour ce qui est des instituts à Ispira.

4.54-4.55. La description de toutes les procédures de gestion du CCR est en bonne voie, mais il est également évident que l'harmonisation et la documentation dans l'ensemble de l'organisation prend du temps. L'approche suivie est que les bonnes pratiques et les systèmes développés dans les différents instituts seront généralisés. Cela fait partie des objectifs prioritaires pour 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.55. Le système de gestion Infima, créé à Petten, a progressivement été amélioré et étendu courant 2000 à Geel et à Karlsruhe. Il devrait permettre, lorsque l'interface avec Sincom 2 et la base de données «contrats» sera réalisée, de donner une information complète sur les marchés octroyés, de rattacher ces derniers aux projets auxquels ils se rapportent et de suivre, en temps réel, leur cycle de gestion. Cette double interface avec le logiciel de suivi de la comptabilité budgétaire et la base de données contrats devrait être achevée pour 2002. Par ailleurs, ces trois sites ont rédigé des manuels qui décrivent de manière documentée leurs procédures de gestion.

4.56. Ensuite, une approche innovante et particulièrement adaptée à la spécificité de sa gestion a été initiée par le Centre. Celle-ci repose sur la distinction fondamentale entre les fonctions, ou plus exactement les métiers, des scientifiques et des gestionnaires administratifs. Aux premiers revient la responsabilité de définir le contenu du marché, en termes de besoins et d'élaboration des cahiers des charges techniques puis de s'assurer de la bonne fin du marché par le contrôle du service fait. Aux seconds incombent, en fonction des caractéristiques juridiques, financières et administratives du marché, de choisir la procédure d'octroi et de vérifier la qualité du contrat. À partir de cette distinction, une double ligne d'autorisation, scientifique d'une part et administrative d'autre part, est décrite. Cette réforme a cependant été bloquée par la Commission au motif que les compétences de l'ordonnateur se trouveraient ainsi fractionnées entre deux agents. Ce blocage apparaît regrettable car une telle réforme permet à chacun d'exercer des responsabilités clairement définies et qu'il peut d'autant mieux assumer qu'elles correspondent à l'exercice de son métier.

4.57. Le gestionnaire scientifique doit pouvoir se consacrer exclusivement à la réalisation des projets dont il a la charge. À ce titre, il lui appartient d'exprimer ce dont il a besoin pour les mener à bien et de s'assurer que le service presté ou le bien fourni par le contractant répond au cahier des charges. En revanche, il ne dispose pas des compétences juridiques, financières et administratives pour définir les procédures d'achats qui doivent être suivies. En outre, au delà des aspects techniques, il est souhaitable de garantir l'indépendance du travail scientifique des pressions du marché en confiant aux responsables des unités administratives et financières, qui n'interviennent pas dans la définition du besoin le soin d'organiser la mise en concurrence.

4.56-4.57. Les circuits financiers que le CCR est en train de mettre en place dans le cadre de la réforme de la Commission incorporent le concept de doubles signatures, tel que décrit aux points 4.55 et 4.56 du rapport annuel de la Cour. Ainsi, deux personnes au minimum traiteront chaque dossier, de façon complémentaire et indépendante. Leurs responsabilités respectives sont clairement définies dans la documentation des circuits financiers. La dernière signature dans le circuit est celle du responsable opérationnel de l'action, ce qui est conforme aux orientations de la réforme de la Commission. C'est donc cette dernière signature qui engage la responsabilité de l'ordonnateur.

Actuellement, le système comptable de la Commission (Sincom), ne traduit pas formellement le circuit financier à double signature décrit ici. Toutefois, il est prévu d'adapter le workflow et les contrôles de sécurité pour permettre de réaliser ces circuits de façon informatisée d'ici à la fin de 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des marchés octroyés par entente directe/marché négocié

4.58. Le rapport spécial n° 10/2000 soulignait l'importance des marchés octroyés selon des modalités qui ne respectaient pas les conditions rappelées par la jurisprudence de la Cour de justice pour l'utilisation de telles procédures. En 1999, 403 marchés pour un montant total légèrement supérieur à 10 millions d'euros ont été attribués par entente directe/marché négocié ⁽⁷⁾. Ces chiffres représentent 70,1 % du nombre et 23,2 % de la valeur totale des marchés de l'exercice. En 2000, les marchés ainsi octroyés ont diminué en valeur, pour atteindre 7,5 millions d'euros mais ont augmenté en nombre puisqu'ils représentent près de 25 % en valeur et presque 76 % en nombre (voir **tableaux 4.2a et 4.2b** et **graphiques 4.1 à 4.4**).

4.58-4.59. Le CCR applique désormais correctement les directives sur les marchés publics et le règlement financier. Ces deux bases juridiques permettent d'utiliser une procédure de consultation de marché plus simple pour les marchés en dessous de certains seuils. Il est vrai que le profil de consommation du CCR inclut beaucoup de petits achats de matériel et de services. Toutefois, le CCR inclura la suggestion de la Cour de procéder à une analyse plus fine dans le programme d'audit de son unité d'audit interne.

Tableau 4.2a — Montants et nombre par procédure d'attribution de marché en 1999

Procédure d'attribution	Montant (EUR)	Nombre de contrats	% montant	% nombre
E	7 474 961	393	17,3	68,3
N	2 541 002	10	5,9	1,7
O	17 793 769	92	41,2	16,0
R	15 429 304	80	35,7	13,9
Total	43 239 036	575	100,0	100,0
Total E + N	10 015 963	403	23,2	70,1

E = entente directe; N = procédure négociée; O = procédure ouverte; R = procédure restreinte

Source: Commission; CCR Ispra.

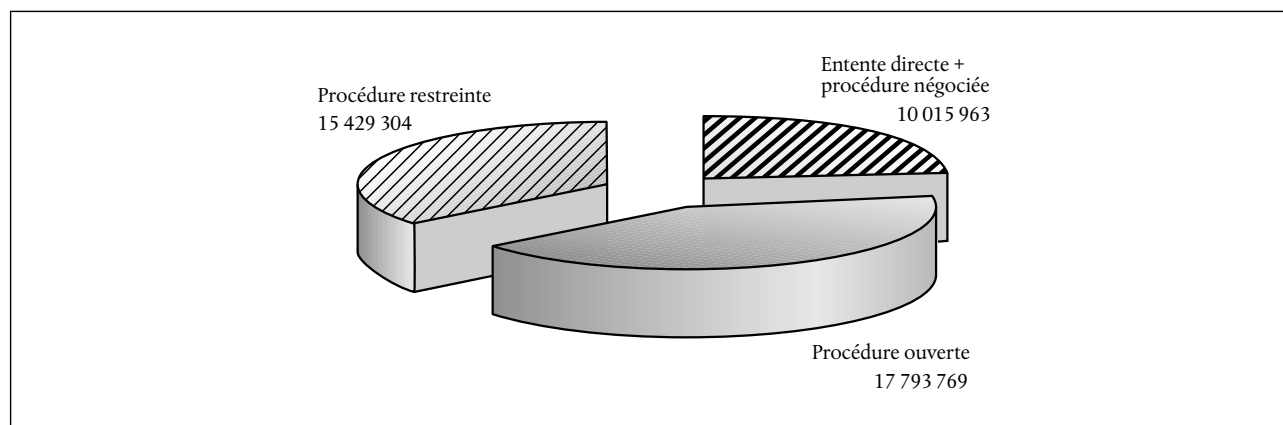
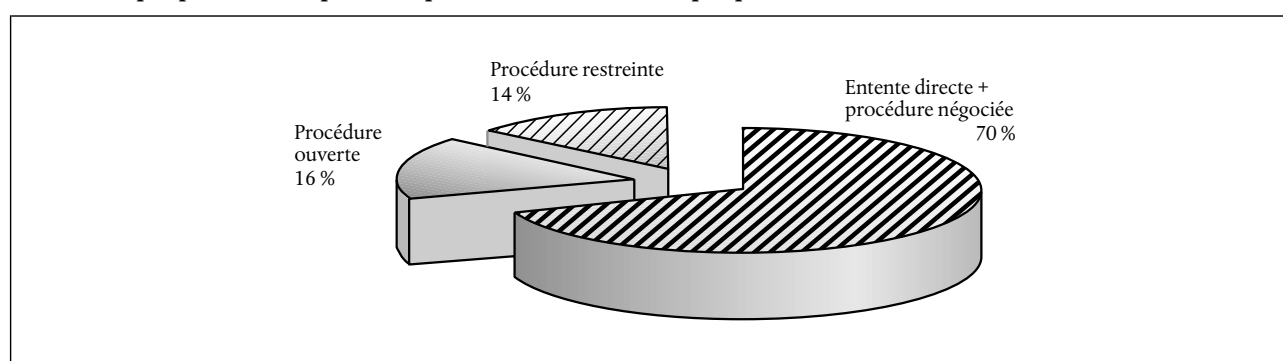
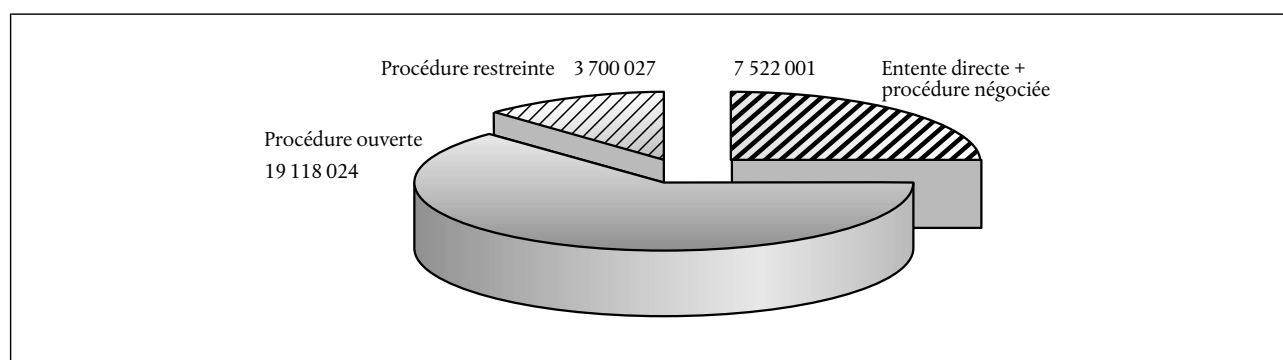
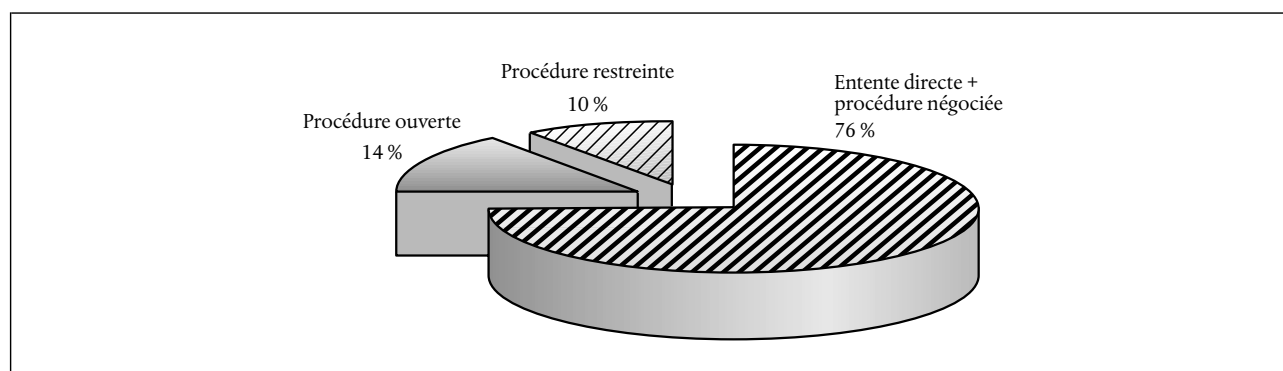
Tableau 4.2b — Montants et nombre par procédure d'attribution de marché en 2000

Procédure d'attribution	Montant (EUR)	Nombre de contrats	% montant	% nombre
E	7 350 553	557	24,2	74,1
N	171 448	12	0,6	1,6
O	19 118 024	108	63	14,4
R	3 700 027	75	12,2	10,0
Total	30 340 052	752	100	100,0
Total E + N	7 522 001	569	24,8	75,7

E = entente directe; N = procédure négociée; O = procédure ouverte; R = procédure restreinte

Source: Commission; CCR Ispra.

⁽⁷⁾ On parle de marché par entente directe lorsque l'opération est couverte par le règlement financier et de marchés négociés lorsque ce sont les directives relatives aux marchés publics qui sont d'application. Dans l'un et l'autre cas, les gestionnaires attribuent le marché sans une procédure claire de mise en concurrence.

Graphique 4.1 — Montants par procédure d'attribution de marché en 1999 (en euros)**Graphique 4.2 — Répartition par nombre de contrats par procédure d'attribution de marché en 1999****Graphique 4.3 — Montants par procédure d'attribution de marché en 2000 (en euros)****Graphique 4.4 — Répartition par nombre de contrats et bons de commande par procédure d'attribution de marché en 2000**

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.59. Il appartient à la direction du CCR d'engager une analyse plus fine pour comprendre l'importance d'un tel pourcentage et surtout pour s'assurer du bien-fondé du choix de cette procédure d'attribution.

Utilisation des contrats de prestations de service

4.60. Dans son rapport spécial n° 10/2000 la Cour avait constaté l'utilisation de contrats de prestations de service pour maintenir en poste des agents pour lesquels la prolongation de leur contrat de travail n'était plus légalement possible. Dès avant la publication de son rapport, la Cour avait pu apprécier l'effort entrepris par le CCR pour mettre fin à ces pratiques. Cet effort, mené à son terme, a dévoilé l'ampleur du phénomène. C'est ainsi qu'environ 300 cas dans lesquels des personnes ont bénéficié d'un tel détournement de contrats de prestations de service ont pu être identifiés.

4.61. Un tel chiffre impressionne d'abord par son ampleur, bien que ce nombre s'étale sur plusieurs années et que les contrats couvrent des périodes de durée variable. Il souligne ensuite la détermination de la direction, pour mettre fin à de telles pratiques. Au-delà de ce constat, l'importance d'un tel chiffre impose à la Commission de vérifier si de tels errements avaient pour but d'accorder des avantages indus ou s'ils n'étaient qu'un pis-aller pour obtenir les ressources humaines nécessaires à la réalisation des missions du Centre. Dans le premier cas, des sanctions sévères s'imposent pour éviter qu'un tel phénomène ne se reproduise. Dans le second, c'est la politique du personnel qui doit être revue dans son ensemble pour s'assurer que le CCR dispose de moyens humains adaptés aux missions qui lui sont confiées.

Gestion du marché de voiturage ⁽⁸⁾

4.62. Depuis 1979, le marché de voiturage avait été attribué sans discontinuer au même contractant instituant ainsi un monopole de fait de ce dernier. Le rapport de la Cour soulignait:

4.60-4.61. *Le problème soulevé par la Cour s'explique par un tableau des effectifs qui à l'époque était inadapté aux besoins du Centre et en partie par le manque de listes de réserve de candidats possédant le profil recherché. Les deux sources principales du problème ont été absorbées en grande partie.*

L'inadéquation du tableau des effectifs du CCR dans les années couvertes par le rapport spécial se faisait sentir par un nombre trop élevé de postes B et C et un nombre trop réduit de postes A. Cela rendait le recrutement de chercheurs au profil requis quasiment impossible pendant un certain temps. La situation a été rectifiée dans le budget 1999, 57 emplois B et 56 C ont été échangés contre 113 emplois A.

Quant aux listes de réserve de candidats présentant des profils adaptés, un effort important a déjà été accompli et cet effort sera maintenu dans les mois à venir.

Quant aux sanctions éventuelles auxquelles la Cour fait référence, la Commission a déjà répondu au rapport spécial n° 10/2000, en indiquant que des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires avaient été menées, dans le cadre desquelles des sanctions ont été infligées. Un audit de suivi sera planifié par l'unité d'audit interne du CCR.

⁽⁸⁾ Ce dossier fait actuellement l'objet d'une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) que les conditions dans lesquelles ce marché avait été attribué rendait douteuse la régularité de la procédure;
- b) l'absence de réelle vérification du service fait par l'ordonnateur;
- c) la facturation d'un kilométrage excessif. C'est ainsi qu'il ressortait de l'examen des pièces justificatives que 540 km/jour de calendrier étaient facturés par voiture mise à disposition.

4.63. En juin 2000, le CCR n'a pas renouvelé le contrat avec la société qui détenait ce marché depuis vingt ans et a conclu avec un nouveau prestataire un contrat dont les termes lui sont plus favorables. Le nouveau contrat a été conclu à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouvert. Parallèlement, un système de gestion de suivi de la mise en œuvre était opérationnel dès le début de l'exercice 2000. Ce système repose sur un logiciel qui intègre les distances de toutes les combinaisons possibles entre les quelque 400 destinations couvertes par le contrat. Il donne au service compétent une maîtrise complète des opérations. En effet, il permet de contrôler le bien-fondé des demandes de transport introduites, d'organiser autant que possible des voyages groupés, de s'assurer du kilométrage facturé et de vérifier la réalité du service fait.

4.64. En termes mensuels, la mise en place du nouveau dispositif et l'application du nouveau contrat ont permis une diminution des montants facturés de 62 %. En 1999, 49 060 km/mois étaient facturés par l'ancien contractant alors que, depuis l'entrée en vigueur du nouveau contrat en juin 2000, seuls 26 903 km/mois ont été facturés par le nouveau prestataire de service et ce malgré une légère augmentation du nombre de personnes transportées de 1,05 % par mois.

SYNTHÈSE DU RAPPORT SPÉCIAL N° 9/2001 RELATIF AU PROGRAMME «FORMATION ET MOBILITÉ DES CHERCHEURS» ⁽⁹⁾

4.65. L'audit de la Cour a été centré sur l'analyse des systèmes de gestion appliqués par les services responsables de la mise en œuvre du programme «Formation

⁽⁹⁾ En cours de publication au Journal officiel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

et mobilité des chercheurs» (FMC), tant au niveau de la Commission que des contractants, ainsi que sur l'examen de la qualité de la gestion de ces systèmes. L'audit du programme, qui bénéficiait d'une enveloppe budgétaire de 792 millions d'euros pour la durée du quatrième programme-cadre, a comporté l'examen des procédures de sélection des contrats, le suivi des insuffisances relevées dans un précédent rapport de la Cour ⁽¹⁰⁾ ainsi que, par le biais d'audits sur place et d'une enquête par correspondance, l'appréciation du degré de satisfaction des contractants/bénéficiaires concernant les services fournis par la Commission.

4.66. Les principaux résultats de l'audit peuvent être résumés comme suit:

- a) les procédures appliquées pour l'évaluation des propositions manquaient parfois de transparence et il existe un risque de confusion d'intérêt en ce qui concerne la répartition des propositions entre les différents évaluateurs;

4.66.

- a) *Le manque de transparence mentionné par la Cour ne concerne que le niveau de documentation des comptes rendus des délibérations du panel. S'il est vrai qu'ils n'ont pas toujours reflété dans le détail les différentes étapes ayant amené à ces délibérations, ils n'en ont pas moins toujours repris correctement les résultats, à savoir le classement, par ordre de priorité, des propositions que le panel propose à la Commission de financer. Aussi, la remarque de la Cour ne soulève-t-elle qu'une question de pure forme qui n'a eu, en tout état de cause, aucun impact sur les résultats de l'évaluation, ni sur le financement des projets. Dans le cinquième programme-cadre, la qualité du compte rendu des délibérations du panel a été considérablement renforcée avec, notamment pour certaines activités, la désignation d'un rapporteur chargé de rédiger la motivation de la décision.*

S'agissant des risques de confusion d'intérêts, il y a lieu de souligner que, dans un domaine comme celui de la recherche, qui se caractérise souvent par une concentration et une interaction d'experts de haut niveau dans des domaines scientifiques de pointe, ce risque ne peut pas être exclu a priori. Cependant, la procédure d'évaluation en deux étapes, et notamment l'analyse de chaque proposition par des pairs, individuellement d'abord, puis de façon consensuelle dans le cadre du panel plénier, assure un équilibre entre les risques potentiels de confusion d'intérêts et la qualité des évaluations. Dans le cinquième programme-cadre, le manuel d'évaluation prévoit des dispositions renforcées en la matière puisque le contrat conclu avec l'expert est dorénavant accompagné de termes de référence, d'un code de conduite et d'une déclaration d'impartialité dûment signés par l'intéressé.

⁽¹⁰⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1994 (chapitre 9), accompagné des réponses des institutions (JO C 303 du 14.11.1995).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) les critères d'éligibilité et les coûts d'utilisation fixés pour les différentes activités n'ont pas été appliqués par les contractants ou les éléments probants attestant leur contrôle par la Commission n'étaient pas satisfaisants;
- c) des progrès significatifs ont été enregistrés dans le domaine de la formation par la recherche depuis le précédent audit de la Cour; cependant, il apparaît que le nombre de demandes de bourses Marie Curie retenues dans le cadre du programme FMC, d'une part, et des programmes thématiques spécifiques, d'autre part, diffère considérablement;
- d) les résultats de l'enquête réalisée montrent que les contractants/bénéficiaires sont dans l'ensemble satisfaits du service fourni par la Commission.

4.67. Sur la base de ces constatations, la Cour recommande l'amélioration et le respect rigoureux des procédures mises en place pour l'évaluation des propositions et pour la sélection des évaluateurs. Si les contrats prévoient l'application de certains critères, la Commission devrait veiller à ce que le respect de ces critères soit vérifié au moment de la réception des déclarations de dépenses, et que des éléments probants attestent la réalité de ce contrôle. Enfin, la gestion de l'ensemble des bourses Marie Curie devrait être centralisée au niveau du service actuellement en charge de cette activité dans le cadre du programme FMC.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) Les services de la Commission responsables de la négociation des coûts d'utilisation prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer que ces calculs sont correctement effectués. Étant donné que le système des coûts d'utilisation constituait une nouveauté dans le programme FMC, les procédures de négociation et la documentation correspondante ont été décrites de manière beaucoup plus minutieuse dans le cinquième programme-cadre, afin de rendre cette base comptable généralement plus compréhensible.
- c) La Commission note les améliorations significatives soulignées par la Cour dans le domaine de la formation au moyen des activités de recherche. Pour ce qui concerne les variations éventuelles dans les taux de succès dans les différents programmes, ils découlent des différentes dotations budgétaires mises à disposition dans les programmes spécifiques mêmes.
- d) La Commission a pris connaissance avec intérêt des résultats de l'enquête sur le programme TMR menée par la Cour auprès des bénéficiaires/contractants. Elle remarque la proportion élevée des réponses et note avec satisfaction leur contenu largement positif pour tous les secteurs du programme TMR.

4.67. Dans le cinquième programme-cadre, l'ensemble de la procédure relative à l'évaluation a été renforcée. Un manuel d'évaluation unique a été adopté par la Commission et mis à la disposition de l'ensemble des participants potentiels. Le statut de l'expert indépendant, dont la présence garantissait déjà la bonne application des procédures, a été codifié. Pour ce qui concerne la sélection des experts évaluateurs, un appel à candidatures ouvert destinés aux experts et une base de données d'experts, commune à tous les programmes, ont été mis en place et ont déjà considérablement amélioré le processus.

Avant de procéder à des paiements, la Commission vérifie systématiquement les critères liés à l'éligibilité des coûts (âge, nationalité). Depuis le cinquième programme-cadre, les autres critères à promouvoir (représentation géographique équilibrée, parité hommes/femmes, participation des pays les moins développés, représentation des industries), sont également vérifiés systématiquement sur la base des réponses aux questionnaires distribués aux participants.

S'agissant des bourses Marie Curie, la Commission a proposé, dans le projet de prochain programme-cadre, de les concentrer sur une ligne d'activité sous la responsabilité d'une direction.

AUDITS EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION

4.68. Le **tableau 4.3a** récapitule les informations communiquées par les treize directions générales concernées sur le nombre d'audits terminés en 2000 dans le domaine des politiques internes. La majeure partie de ces audits a été effectuée par des cabinets d'audit externes pour le compte de la Commission. Il convient également de noter que ces audits consistent principalement en des audits financiers ou de conformité au niveau des bénéficiaires, et qu'ils diffèrent de ceux opérés par les unités d'audit interne récemment créées au sein des DG. Ces unités centrent surtout leurs audits sur les procédures internes. Le **tableau 4.3b** fait apparaître la situation réelle, au 31 décembre 2000, en matière de recouvrement des montants communiqués par les services de la Commission et considérés comme recouvrables sur la base des audits réalisés en 1999.

4.69. Une comparaison avec les données de 1999 (voir **tableau 4.3a**) montre que, globalement, la Commission a accru le nombre de ses audits de 63 %, ce qui est considérable, tandis que le nombre de contrats audités a augmenté de 14 %. Si l'on excepte les actions vétérinaires et phytosanitaires, les montants à recouvrer ont également augmenté, passant de 8,64 millions d'euros à 11,58 millions d'euros, essentiellement en raison de l'intensification des activités d'audit des DG Société de l'information (INFSO) et Recherche (RTD).

4.70. La DG RTD, en particulier, a accru ses activités d'audit de près de 200 %, passant à 220 audits terminés pour l'exercice 2000 contre 74 en 1999. De plus, cette DG a enregistré la plus forte croissance (152 %) du nombre de contrats audités, passant de 126 en 1999 à 317 en 2000. Dans la mesure où d'importants projets de fusion étaient audités pour la première fois en 2000, le montant des contrats audités a crû dans des proportions plus importantes. Les montants à recouvrer ont également fortement augmenté, passant de 1,9 à 5,3 millions d'euros.

4.71. Parallèlement au renforcement des activités d'audit de la DG INFSO, le nombre d'audits terminés et le nombre de contrats audités ont considérablement augmenté dans les domaines de l'environnement (DG ENV), de l'industrie (DG ENTR) ainsi que de la justice et des affaires intérieures (DG JAI), alors que dans les domaines de l'éducation et de la culture (DG EAC) ainsi que de l'énergie et des transports (DG TREN), les activités d'audit ont diminué.

4.69-4.70. Les DG Recherche ont formulé conjointement, en 1998, une stratégie d'audit cohérente pour l'ensemble du programme-cadre, dans le but d'assurer l'encadrement et les parties intéressées de la bonne utilisation des fonds de recherche. L'objectif général est d'auditer 10 % des contractants au cours du programme-cadre de RDT. Pour la mise en œuvre de cette stratégie, la Commission a passé un contrat-cadre avec un cabinet d'audit externe.

4.71. Suite à la fusion des anciennes DG Énergie et DG Transports au 1^{er} janvier 2000, la nouvelle DG TREN a hérité d'un grand nombre d'anciens contrats non clôturés, particulièrement en provenance de l'ancienne DG Énergie. Afin de remédier à cette situation, priorité a été donnée à la liquidation de ces contrats. Cette tâche a été effectuée par une partie des ressources dédiées aux audits financiers, ce qui explique la réduction du nombre d'audits finalisés pendant l'exercice 2000.

Tableau 4.3a — Audits terminés par la Commission en 2000 ⁽¹⁾

Direction générale	Nombre d'audits terminés		Nombre de contrats examinés		Nombre de contrats ouverts		Montant des contrats examinés (Mio EUR)		Montant des contrats ouverts (Mio EUR)		Montants recouvrables ou réductions du montant à verser par suite des audits (Mio EUR)	
	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000
AGRI — Agriculture ⁽⁴⁾	3	4	19	(⁷)	504	550	2,00	12,29	78,93	73,66	0,11	(⁷)
EAC — Éducation et culture	119	106	211	172	5 424	25 306 ⁽¹³⁾	114,35	56,29	469,70	654,04 ⁽¹³⁾	3,28	0,92 ⁽⁸⁾
EMPL — Emploi et affaires sociales	5	10	18	21	2 210	2 037	4,91 ⁽³⁾	10,05 ⁽³⁾	124,90	204,84	0,14	0,09
TREN — Énergie et transports	49	35	194	93	3 223	4 774 ⁽¹²⁾	269,24	209,17	2 892,07	1 656,20	1,13	1,28
ENTR — Entreprises	6	8	9	37	(⁷)	746	5,82	53,60	(⁷)	181,10	0,17	0,15
ENV — Environnement	16	30	30	40	2 848	2 505	5,11	12,56	360,98	295,12	0,08	0,10
FISH — Pêche	3	5	12	13	171	188	2,54	7,04	181,46	194,53	0,03	0,03
(¹⁰)	3	3	8	9	7 ⁽¹⁵⁾	13	10,00	27,60	91,46 ⁽¹⁵⁾	95,84	(⁷)	(⁷)
JAI — Justice et affaires intérieures	17 ⁽⁶⁾	64	44 ⁽⁶⁾	65	(⁷)	713	10,28 ⁽⁶⁾	4,26	(⁷)	31,95	(⁷)	0,45
SANCO — Santé et protection des consommateurs	11 ⁽⁹⁾	8	25 ⁽⁹⁾	18	1 174 ⁽⁹⁾	978	3,90 ⁽⁹⁾	3,03	89,77 ⁽³⁾ ⁽⁹⁾	85,48	0,19 ⁽⁹⁾	0,05
(⁵)	5	10	5	12	n.d.	n.d.	225,55	96,65	n.d.	n.d.	98,60	15,03 ⁽⁸⁾
INFSO — Société de l'information	13	25	54	66	2 490	2 330	19,29	40,09	6 434,00	6 135,00	1,57	2,80 ⁽¹⁴⁾
MARKT — Marché intérieur	0	1	0	1	80	175	0,00	(⁷)	6,92	8,79	0,00	0,00
RTD — Recherche	74	220	126	317	8 734	11 358	46,60	820,20 ⁽¹¹⁾	5 020,00	3 387,00	1,90	5,30 ⁽¹¹⁾
TAXUD — Fiscalité et union douanière	3	5	3	5	147	164	0,24	0,58	44,35	44,10	0,04	0,02
Total	327	534	758	869	26 865	50 378	719,83	1 353,41	15 794,54	12 866,55	107,24	26,22

⁽¹⁾ Définitions des termes utilisés dans ce tableau:

— Nombre d'audits terminés: nombre d'audits financiers ayant fait l'objet de la présentation d'un rapport définitif au cours de l'année.

— Nombre de contrats ouverts: nombre de contrats signés au cours de l'année et n'ayant pas encore été réalisés, auquel il convient d'ajouter le nombre de contrats ouverts au début de l'année, qui n'ont pas été réalisés au cours de celle-ci. Le terme «contrats» porte à la fois sur les contrats (qu'il s'agisse d'actions à frais partagés ou de contrats passés à l'issue d'une procédure d'adjudication) et sur les subventions (lorsqu'une convention de financement a été signée). Un «contrat réalisé» est un contrat dont les dispositions ont été exécutées, pour lequel les contrôles financiers et techniques ont été opérés et le versement du solde a été effectué.

— Montant des contrats examinés: montant de la participation du contractant audité dans les contrats ayant fait l'objet de contrôles sur place.

— Montant recouvrable: montant à recouvrer calculé lors des contrôles sur place et étayé dans les rapports d'audit interne.

⁽²⁾ Voir rapport annuel 1999, tableau 4.4, sauf ⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ Participation de la Commission uniquement.

⁽⁴⁾ Chapitre B2-5 1 sauf ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Actions vétérinaires et phytosanitaires. Le montant des contrats examinés correspond ici aux demandes de remboursement des États membres.

⁽⁶⁾ Géré par le secrétariat général en 1999; comprend une ligne budgétaire relevant du chapitre B7-6 0 («Actions communautaires en faveur des organisations non gouvernementales»).

⁽⁷⁾ Non spécifié.

⁽⁸⁾ Pour certains contrôles, les montants recouvrables n'avaient pas été déterminés fin 2000.

⁽⁹⁾ Y compris l'ex-DG Emploi et affaires sociales.

⁽¹⁰⁾ Mesures de contrôle dans le secteur de la pêche. Par «contrat», il faut ici entendre «programme d'un État membre»; le montant des contrats examinés correspond en l'occurrence au montant des postes examinés dans un programme; le montant des contrats ouverts.

⁽¹¹⁾ En 2000, d'importantes actions de fusion ont été examinées pour la première fois.

⁽¹²⁾ Nombre total d'engagements; le nombre réel de contrats sera inférieur.

⁽¹³⁾ Comprend les contrats individuels passés entre les bureaux d'assistance technique (pour le compte de la Commission) et les bénéficiaires finals.

⁽¹⁴⁾ En référence à la réponse de la Commission au point 4.73, les montants recouvrables ne sont qu'indicatifs.

⁽¹⁵⁾ Modifié par les services de la Commission.

NB: n.d. = non disponible.

Source: Services de la Commission.

Tableau 4.3b — Situation en matière de recouvrement

(Mio EUR)

Direction générale	Montants recouvrables ou réductions du montant à verser à la suite des audits ⁽¹⁾	Situation réelle en matière de recouvrement au 31 décembre 2000					
	1999	Montants déduits de paiements ultérieurs	Montants réellement recouvrés suite à un ordre de recouvrement	Montants non encore recouvrés; ordre de recouvrement émis, mais remboursement en suspens	Montants non encore recouvrés; ordre de recouvrement non encore émis ou ajustement toujours en suspens	Montants non recouvrables	Total
AGRI — Agriculture	0,11	0,11	—	—	—	—	0,11
EAC — Éducation et culture	3,28	—	1,38	1,86	0,04	—	3,28
EMPL — Emploi et affaires sociales	0,14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TREN — Énergie et transports	1,13	5,49	0,17	0,09	—	—	5,75
ENTR — Entreprises	0,17	0,17	—	—	—	—	0,17
ENV — Environnement	0,08	—	0,08	—	—	—	0,08
FISH — Pêche	0,03	0,03	—	—	—	—	0,03
SANCO — Santé et protection du consommateur	0,19 ⁽²⁾	0,19	—	—	—	—	0,19
⁽³⁾	98,60	91,30	—	—	⁽⁴⁾	—	91,30 ⁽⁴⁾
INFSO — Société de l'information ⁽⁶⁾	1,57	0,34	0,02	0,98	0,57	—	1,91
RTD — Recherche	1,75 ⁽⁷⁾	0,73	0,21	0,26	0,57 ⁽⁵⁾	—	1,77
TAXUD — Fiscalité et union douanière	0,04	—	—	0,06	—	—	0,06
Total	107,09	98,36	1,86	3,25	1,18	—	104,65 ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Sur la base des données communiquées par les services de la Commission; voir rapport annuel 1999, tableau 4.4.⁽²⁾ Y compris l'ex-DG Emploi et affaires sociales.⁽³⁾ Actions vétérinaires et phytosanitaires.⁽⁴⁾ Un ajustement supplémentaire de l'ordre de 6 millions d'euros est toujours en suspens dans l'attente d'un accord définitif avec l'État membre concerné.⁽⁵⁾ Il s'agit principalement de cas où un ajustement interviendra au moment du paiement définitif.⁽⁶⁾ En référence à la réponse de la Commission au point 4.73, les montants recouvrables ne sont qu'indicatifs.⁽⁷⁾ Modifié par les services de la Commission.

NB: n.d. = non disponible.

Source: Services de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il est important de noter que le nombre d'audits financiers diminue de 30 % entre 1999 et 2000, alors que la valeur des contrats audités ne diminue que de 22 %.

Au 30 juin 2001, la DG TREN a déjà planifié 35 audits, ce qui est égal au chiffre de 2000, et prévoit d'en organiser d'autres. La valeur des contrats audités pour 2001 sera donc supérieure au chiffre de 2000.

L'objectif au niveau des audits financiers est de dépasser en 2002 le nombre d'audits de 1999.

Concernant la DG EAC, cette diminution est due à la migration de l'audit des projets vers l'audit des systèmes, ce qui ne veut pas dire qu'il y a eu moins de contrôles, mais que les contrôles étaient d'un type différent et qu'ils ne sont pas comparables avec ceux de 1999. La DG EAC est en train de finaliser un contrat avec un cabinet d'audit qui permettra d'accroître significativement le nombre d'audits financiers.

4.72. Le tableau 4.4 du rapport annuel 1999 montre que les montants communiqués comme étant recouvrables ou déductibles de versements suite aux audits de la Commission elle-même s'élèvent à plus de 100 millions d'euros. Le **tableau 4.3b** récapitule le suivi de ces montants. 94 % des recouvrements signalés ont été effectués par le biais de déductions sur des versements ultérieurs aux bénéficiaires concernés. Moins de 2 % ont été remboursés après versement des soldes. S'agissant des recouvrements signalés par la DG INFSO, seulement 19 % des montants communiqués comme étant recouvrables suite aux audits de 1999 avaient été remboursés ou ajustés au 31 décembre 2000. Un montant total supérieur à 570 000 euros n'avait encore fait l'objet d'aucun ordre de recouvrement à cette date.

4.73. Les données relatives aux recouvrements réellement effectués au 31 décembre 2000 montrent que les montants communiqués comme étant recouvrables par les DG TREN, SANCO et INFSO ne constituaient apparemment pas des chiffres définitifs pour 1999. Par exemple, dans le domaine des actions vétérinaires et phytosanitaires, les réductions effectives du montant à verser acceptées par les États membres après l'audit de leurs demandes de remboursement sont inférieures de plus d'un million d'euros à celles communiquées en 1999. Par ailleurs, le montant réellement communiqué comme

4.72. En ce qui concerne la DG INFSO, le montant de 570 000 euros représente des ordres de recouvrement non encore émis, mais en cours d'élaboration. Sur ce montant, des ordres correspondant à 234 371 euros ont été émis en 2001, tandis qu'un montant de 336 443 euros reste à traiter. Concernant ce dernier, il est des cas où le contractant a contesté les résultats de l'audit et un cas (32 910 euros) dans lequel l'OLAF a dû intervenir.

4.73. Pour ce qui est des recouvrements de la DG INFSO, il convient d'opérer une distinction entre les montants surévalués détectés dans des déclarations de dépenses auditées et les montants considérés comme recouvrables après application des résultats de l'audit. Les recouvrements peuvent être supérieurs ou inférieurs aux montants surévalués.

Cela est lié au fait que le montant signalé par les auditeurs comme recouvrable ne prend pas en considération les paiements déjà effectués au profit du contractant. Les auditeurs

OBSERVATIONS DE LA COUR

étant recouvrable par la DG TREN était supérieur de plus de 4,6 millions d'euros au montant communiqué pour 1999, dont près de 4,3 millions d'euros recouvrés par l'ex-DG VII/TEN-Transports n'avaient pas été communiqués comme étant recouvrables au départ. S'agissant de la DG INFSO, le montant réellement constaté à la suite des audits de 1999 est de 22 % supérieur au montant communiqué.

4.74. Il est regrettable que les données requises n'aient pas été disponibles auprès de la DG EMPL.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

constatent simplement, par cette démarche, l'exactitude des coûts audités. Par conséquent, le montant à recouvrer peut être plus élevé si une avance a été versée en plus des paiements correspondant aux déclarations de dépenses auditées ou il peut être moins élevé si les paiements ont été suspendus pendant la durée de l'audit. De plus, l'application des résultats de l'audit à une période non couverte par ledit audit, peut faire augmenter les montants récupérés.

Concernant la DG TREN, la différence positive de 4,6 millions d'euros par rapport au montant initialement reporté est essentiellement expliquée par le fait que 4,3 millions d'euros ont fait l'objet d'une réduction de paiement en liaison, effectivement, avec les TEN transport.

Concernant les recouvrements/refus de dépenses de la DG SANCO, la Commission a déjà attiré l'attention de la Cour sur la nature particulière des dépenses vétérinaires (des programmes d'éradication ou des interventions d'urgence en cas d'épidémie animale), ce qui a pour conséquence que les audits financiers nécessitent parfois plus d'une année pour certains dossiers plus complexes. Il peut en résulter également des différences entre les montants initialement considérés comme recouvrables/à refuser par les auditeurs et les montants finalement refusés par la Commission à la clôture du dossier. Dans le cas d'espèce, le million d'euros relevé par la Cour représente d'ailleurs 1 % des 98,6 millions d'euros considérés comme inéligibles par SANCO à l'issue des audits menés en 1999.

4.74. *La DG EMPL souligne la difficulté d'exploiter les données relatives à l'exercice 1999 — compte tenu de la réorganisation des services ayant eu lieu au cours de cette même année (redéploiement des activités de contrôle de la DG XX et création de la DG SANCO). Elle s'engage à effectuer un état des lieux complet et à fournir à la Cour les informations concernant les sommes à recouvrer suite aux audits effectués en 1999 dans les meilleurs délais.*

CHAPITRE 5

Actions extérieures

5.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	5.1
Gestion budgétaire	5.2-5.23
Introduction	5.2-5.4
Crédits d'engagement	5.5-5.13
Crédits de paiement	5.14-5.18
Présentation des comptes à l'autorité de décharge	5.19-5.23
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	5.24-5.44
Audit approfondi consacré à Tacis	5.24-5.44
Description du domaine	5.24
Étendue et nature de l'audit	5.25-5.27
Le programme Tacis	5.28-5.34
Constatations	5.35-5.41
Contrats et paiements	5.35
Observations relatives au contrôle interne	5.36-5.41
Conclusions	5.42-5.43
Recommandations	5.44
Suivi des observations antérieures	5.45-5.76
Sûreté nucléaire	5.45-5.76
Introduction	5.45-5.46
Nouvelle stratégie d'intervention en l'absence de normes qualitatives	5.47-5.48
Ressources humaines affectées à la gestion du programme et organisation de ces dernières	5.49-5.53
Lenteur persistante de la mise en œuvre des projets	5.54-5.62
Apurement du poids du passé au détriment des nouveaux projets	5.54-5.56
Durée nécessaire à l'instruction des contrats	5.57-5.61
Sous-traitance	5.62
Gestion améliorée, mais transparence encore insuffisante	5.63-5.65
Support technique du CCR	5.63-5.64
Projets de fourniture confiés à d'autres intermédiaires	5.65
Implication mitigée des bénéficiaires	5.66-5.70
Conclusions	5.71-5.73
Recommandations	5.74-5.76
Autres observations	5.77-5.88
Opérations liées à Tacis	5.77-5.88

Facilité dite «de Bangkok»	5.77-5.85
Centre international pour la science et la technologie (CIST) et Centre pour la science et la technologie, Ukraine (CSTU)	5.86-5.88
Principales observations figurant dans des rapports spéciaux	5.89-5.120
Aide humanitaire d'urgence en faveur des victimes de la crise du Kosovo (ECHO)	5.89-5.95
Agence européenne pour la reconstruction	5.96-5.98
Programme Tacis de coopération transfrontalière	5.99-5.102
Gestion de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	5.103-5.113
Accords internationaux de pêche	5.114-5.120

INTRODUCTION

5.1. Ce chapitre a trait aux aides de type classique financées par le budget général et aux opérations décidées par le Conseil au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les aides apportées par le biais des Fonds européens de développement ⁽¹⁾ ne figurent que pour mémoire dans le budget général, car elles sont financées séparément. Outre l'analyse de la gestion budgétaire et l'appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance (qui se concentre sur le programme Tacis), le présent chapitre comprend un certain nombre d'observations sur des éléments de la bonne gestion financière de l'audit relatif à Tacis. Des sections du présent chapitre sont également consacrées au suivi d'observations antérieures dans des rapports spéciaux récemment adoptés.

GESTION BUDGÉTAIRE

Introduction

5.2. La rubrique 4 «Actions extérieures» des perspectives financières applicables à la période 2000-2006 comprend la sous-section B7 du budget, sauf le titre B7-0 «Stratégie de préadhésion», et la sous-section B8 (voir **tableau 5.1**). Le dépassement apparent des perspectives financières pour cette rubrique est le résultat du recours à l'instrument de flexibilité qui autorise de dépasser de 200 millions d'euros le plafond d'une rubrique et de l'utilisation de la réserve d'urgence, qui relève de la rubrique 6, au profit de la rubrique 4. Le **tableau 5.2** présente l'évolution des dépenses des sous-sections B7 et B8 au cours des cinq derniers exercices.

5.3. À partir de l'exercice 2000, la nouvelle rubrique 4 ne comporte plus les crédits pour le programme Phare considéré jusqu'ici comme faisant partie des actions extérieures et désormais traité comme un instrument de préadhésion.

⁽¹⁾ Voir observations séparées dans le présent rapport.

Tableau 5.1 — Rubrique des perspectives financières: Actions extérieures

(Mio EUR et %)

		Plafond des perspectives financières	Évolution du budget		Exécution du budget					
			Crédits initiaux ⁽¹⁾	Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾	Crédits utilisés	% des crédits définitifs disponibles	Crédits reportés à 2001	% des crédits définitifs disponibles	Crédits annulés	% des crédits définitifs disponibles
Stratégie de préadhésion en faveur de Malte et de Chypre (B7-0 4) ⁽⁴⁾	CEN		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	CP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Aide alimentaire et humanitaire (B7-2)	CEN		936,0	946,0	943,2	99,7	0,0	0,0	2,8	0,3
	CP		829,5	860,7	856,4	99,5	0,0	0,0	4,4	0,5
Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du Sud (B7-3)	CEN		905,7	905,6	802,4	88,6	0,0	0,0	103,2	11,4
	CP		632,0	667,4	621,9	93,2	14,1	2,1	31,5	4,7
Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche et du Moyen-Orient (B7-4)	CEN		1 142,9	1 044,1	1 005,7	96,3	8,8	0,8	29,6	2,8
	CP		435,4	510,9	472,7	92,5	17,8	3,5	20,4	4,0
Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, les nouveaux États indépendants et la Mongolie (B7-5)	CEN		941,8	1 361,8	1 355,8	99,6	0,0	0,0	6,0	0,4
	CP		742,3	1 223,4	1 145,4	93,6	72,1	5,9	5,9	0,5
Autres actions de coopération — Actions communautaires en faveur des ONG (B7-6)	CEN		356,9	355,4	337,4	95,0	13,8	3,9	4,1	1,2
	CP		360,8	329,6	272,9	82,8	37,2	11,3	19,6	5,9
Initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme (B7-7)	CEN		95,4	96,9	93,8	96,9	0,0	0,0	3,0	3,1
	CP		81,9	74,9	51,0	68,1	20,9	27,9	3,0	4,0
Volets externes de certaines politiques communautaires (B7-8)	CEN		379,4	233,4	201,8	86,5	6,7	2,9	24,8	10,6
	CP		225,5	191,1	168,9	88,3	2,0	1,0	20,3	10,6
Politique étrangère et de sécurité commune (B8)	CEN		47,0	47,0	30,8	65,5	2,6	5,5	13,6	29,0
	CP		30,0	30,0	19,6	65,2	9,0	30,0	1,4	4,8
Total rubrique 4	CEN		4 805,1	5 005,1	4 778,6	95,5	39,2	0,8	187,2	3,7
	CP		3 337,5	3 890,3	3 608,7	92,8	173,1	4,4	108,5	2,8
Réserve d'aide d'urgence (B7-9 1) ⁽³⁾	CEN		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
	CP		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
Total	CEN		5 008,1	5 013,1	4 770,9	95,2	39,2	0,6	210,2	4,2
	CP		3 540,5	3 911,3	3 608,7	92,3	173,1	4,4	129,5	3,3

⁽¹⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 16 décembre 1999 (JO L 40 du 14.2.2000).⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, mais ne comprenant pas les crédits reportés de 1999, les crédits issus du réemploi de recettes ainsi que de recettes résultant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et les crédits reconstitués.⁽³⁾ La réserve d'aide d'urgence relève de la rubrique 6.⁽⁴⁾ Les autres montants du chapitre B7-0 relèvent de la rubrique 7.

Source: Compte de gestion 2000.

Tableau 5.2 — Actions extérieures: comparaison entre l'exécution des engagements et paiements de 1996 à 2000 sur le budget de l'exercice

(Mio EUR)

Rubrique	Titre	Description	1996		1997		1998		1999		2000	
			Engagé	Payé	Engagé	Payé	Engagé	Payé	Engagé	Payé	Engagé	Payé
4	B7-2	Aide alimentaire et humanitaire	1 218	852	1 013	892	1 058	820	1 231	955	943	856
	B7-3	Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du Sud	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
	B7-4	Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche et du Moyen-Orient	654	357	1 076	404	1 069	422	1 027	334	1 006	473
	B7-5	Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, les nouveaux États indépendants et la Mongolie ⁽¹⁾	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	1 356	1 145
	B7-6	Autres actions de coopération — Actions communautaires en faveur des ONG	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
	B7-7	Initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
	B7-8	Volets externes de certaines politiques communautaires	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
	B8-0	Politique étrangère et de sécurité commune	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
		Total rubrique 4	5 513	3 648	5 443	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
6	B7-9	Réserve d'aide d'urgence	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
		Total	5 513	3 648	5 448	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
	B7-5 + B7-0 3	Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, les nouveaux États indépendants et la Mongolie + Phare	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	2 923	2 346

⁽¹⁾ Aux fins de comparaison, les lignes B7-5 et B7-0 3 ont été combinées pour l'exercice 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.4. Pour la rubrique 4, le cadre de gestion est resté inchangé au cours de l'exercice 2000 puisque le Service commun des relations extérieures (SCR) n'a été remplacé par le nouvel Office de coopération «EuropeAid» qu'à compter du 1^{er} janvier 2001. De même, ce n'est qu'après la fin de l'exercice 2001 que pourront être perçus les premiers effets véritables du processus de déconcentration qui a débuté en cours d'année.

Crédits d'engagement

5.5. Pour des montants significatifs (1 104,7 millions d'euros, soit 22,1 % de l'ensemble des crédits prévus par la rubrique 4), les crédits d'engagement ont été mis en réserve et n'étaient pas disponibles en début d'exercice (programme européen de reconstruction et de développement en Afrique du Sud, programme Tacis, ex-Yougoslavie, environnement et pêche). Ils ont été débloqués par l'autorité budgétaire, pour la moitié environ en mars (B7-5 2 et B7-5 4), et pour le reste, au cours du dernier trimestre de l'année 2000.

5.6. En 2000 à nouveau ⁽²⁾, les comités chargés de formuler un avis sur les projets «MED» et «ALA» ont été saisis de propositions dans le second semestre de l'année et n'ont rendu leur avis qu'en novembre et décembre dans un cas sur deux.

5.7. Ces deux raisons, déjà évoquées par la Cour, ne permettent pas d'accélérer le rythme des engagements et d'assurer une meilleure répartition de ceux-ci au cours de l'exercice. En conséquence, on constate encore une forte concentration des engagements au mois de décembre 2000 (voir **tableau 5.3**).

5.5. Les montants avaient été placés en réserve en attendant l'adoption de la base légale respective. Dès que la base légale de la ligne (ou chapitre) budgétaire concernée a été adoptée, le virement à partir de la réserve a été proposé par la Commission (et approuvé par l'autorité budgétaire).

5.6. La Commission compte sur l'amélioration de la procédure de comitologie introduite dans le nouveau règlement MEDA II ainsi que sur le renforcement et le redéploiement des effectifs affectés à cette zone géographique, opérés à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme Relex décidée le 16 mai 2001 pour éviter la répétition de la situation décrite par la Cour; elle estime en outre qu'une meilleure programmation pluriannuelle (en cours de réalisation) et la déconcentration de la gestion au niveau des délégations en 2001 et 2002 devrait également contribuer à assurer une consultation des comités tant pour MEDA que pour ALA tout au long de l'année.

5.7. La Commission a pris des dispositions pour assurer une meilleure répartition des engagements tout au long de l'année; si ces mesures ont déjà produit leurs premiers effets en 2001, elles ne seront pleinement opérationnelles qu'à partir de 2002.

L'exécution de certaines lignes budgétaires restera néanmoins affectée, comme cela fut le cas en 2000, par l'absence de base légale durant une partie importante de l'année.

S'agissant de la lourdeur de l'accomplissement des procédures préalables à la saisine des comités, un effort de planification a également été fait en 2001.

⁽²⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 5.4 (JO C 342 du 1.12.2000) et rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 5.4 (JO C 349 du 3.12.1999).

Tableau 5.3 — Actions extérieures au titre de 2000 — Engagements par trimestre

(Mio EUR et %)

Domaine budgétaire		Engagements 1 ^{er} trimestre 2000		Engagements 2 ^e trimestre 2000		Engagements 3 ^e trimestre 2000		Engagements 4 ^e trimestre 2000		Total des engagements 2000	(Engagements en décembre 2000)	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%		Montant	%
B7-2	Aide alimentaire et humanitaire	82,6	8,8	201,7	21,4	360,5		298,3	31,6	943,2	200,1	21,2
B7-3 0	Coopération avec les pays en développement d'Asie	0,0	0,0	19,3	4,2	0,0	0,0	439,3	95,8	458,6	413,5	90,2
B7-3 1	Coopération avec les pays en développement d'Amérique latine	27,9	12,6	2,1	0,9	9,1	4,1	181,3	82,3	220,3	180,7	82,0
B7-3 2	Coopération avec les pays d'Afrique australe et l'Afrique du Sud	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	123,4	99,9	123,5	121,6	98,4
B7-4	Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche et du Moyen-Orient	72,0	7,2	2,8	0,3	31,2	3,1	899,8	89,5	1 005,7	887,3	88,2
B7-5 2	Coopération avec les nouveaux États indépendants et la Mongolie	0,3	0,1	– 0,2	– 0,1	30,8	6,9	417,5	93,1	448,3	417,3	93,1
B7-5 3	Autres interventions de la Communauté en faveur des pays de l'Europe centrale et orientale, des nouveaux États indépendants, de la Mongolie et des pays des Balkans occidentaux	20,0	23,0	0,0	0,0	22,0	25,4	44,8	51,6	86,9	44,8	51,6
B7-5 4	Coopération avec les pays des Balkans	34,0	4,1	222,0	27,1	44,5	5,4	520,1	63,4	820,6	240,8	29,3
B7-6	Autres actions de coopération	1,6	0,5	40,8	12,1	12,2	3,6	282,9	83,8	337,4	222,6	66,0
B7-7	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme	0,0	0,0	2,0	2,2	12,1	12,8	79,7	85,0	93,8	71,6	76,3
B7-8	Volets externes de certaines politiques communautaires	61,4	30,4	67,8	33,6	5,3	2,6	67,3	33,3	201,8	54,7	27,1
B8-0 1	Politique étrangère et de sécurité commune	13,5	43,8	6,3	20,6	2,8	9,1	8,2	26,6	30,8	6,1	19,8
Total		313,2	6,6	564,7	11,8	530,5	11,1	3 362,5	70,5	4 770,9	2 861,3	60,0

Source: Sincom.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.8. Plus d'un quart des crédits d'engagement prévus pour la coopération avec l'Amérique latine ont été annulés ou virés vers un autre chapitre (114,6 millions d'euros sur 392,7 millions d'euros autorisés) ⁽³⁾ car il restait à engager d'importants reliquats de 1999. Au-delà d'une situation politique peu favorable, la Cour a constaté, ponctuellement, que la faiblesse des administrations locales rendait difficile l'approbation de projets au niveau central de l'État bénéficiaire. Il faut donc trouver un moyen pour accroître la capacité d'absorption de l'aide en renforçant leur capacité administrative et en leur permettant de présenter des projets respectant les critères prévus.

5.9. Un effort accru a été possible en Asie (480,9 millions d'euros ont été engagés au lieu de 428,1 millions d'euros initialement autorisés) ⁽⁴⁾. Il constitue un rattrapage sur l'exercice 1999 où seuls 349,8 millions d'euros avaient pu être engagés.

5.10. D'un montant global de 250 millions d'euros ⁽⁵⁾, le programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale (PRRAC) est géré de manière déconcentrée dans le but d'accélérer son exécution. Il a été décidé de l'engager en quatre tranches annuelles échelonnées de 1999 à 2002. Le montant de l'engagement ainsi comptabilisé n'est ni celui de l'effort global décidé par la Commission, ni celui habituellement inscrit dans des circonstances similaires, à savoir celui découlant de

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.8. La Commission a pris des mesures au niveau de la programmation pluriannuelle des projets destinées à mieux planifier la couverture des besoins de financement et assurer une meilleure exécution budgétaire; la situation constatée en 2000 pour l'Amérique latine ne devrait donc plus se reproduire à l'avenir.

Par ailleurs, la Commission est consciente du fait que, dans certains cas, la faiblesse des administrations locales constitue un obstacle à la réalisation des projets. Des mesures ont été prises pour remédier à cette situation, consistant à associer plus étroitement et plus tôt les pays bénéficiaires dans l'identification et le montage des projets. Par ailleurs, le renforcement de l'efficacité des administrations constitue un des volets de la coopération institutionnelle dont les effets sont attendus à plus long terme.

Enfin, la déconcentration de la gestion en délégations prévue en 2001 et 2002 pour l'Amérique latine devrait également contribuer à assurer une meilleure exécution des crédits couvrant cette zone géographique.

5.10. La Commission a prévu d'engager à partir de 1999, les 250 millions d'euros alloués au PRRAC en quatre tranches annuelles. Il a été ou sera procédé auxdits engagements sur la base de décisions prises par le collège conformément aux dispositions de l'article 36, paragraphe 2, du règlement financier. Ces engagements ont été, en 1999 et 2000, des engagements globaux; à partir de 2001, il sera fait recours, pour des raisons de plus grande transparence, à des préengagements destinés à couvrir des conventions de financement signées avec chacun des États bénéficiaires; ces conventions de financement donnent lieu ensuite à une série de contrats individuels destinés à réaliser des actions ou projets identifiés dans chacune desdites conventions.

Le suivi des engagements individuels sera fait dans Sincom 2 à partir de 2001 sur la base du système dit des préengagements et des engagements secondaires; pour les engagements antérieurs à 2001, le système d'information (MIS) prévu initialement continuera à être utilisé.

⁽³⁾ 29,2 % sur base des annulations (89,6 millions d'euros) et d'un virement de 25 millions d'euros pour le Kosovo à comparer à 335,1 millions d'euros au titre du budget initial et 57,6 millions d'euros au titre des reports non automatiques.

⁽⁴⁾ 404,9 millions d'euros au titre du budget initial et 23,2 millions d'euros au titre des reports non automatiques.

⁽⁵⁾ En excluant 6,6 millions d'euros prévus pour l'assistance technique (ligne B7-3 1 3A) et 8,2 millions d'euros alloués à la préparation du programme financé à partir de la ligne B7-3 1 0.

OBSERVATIONS DE LA COUR

conventions de financement correspondant à des programmes ou des projets bien définis. Le PRRAC a débuté par l'identification des actions à mener et les premières attributions de marchés importants sont prévues pour 2001. Une possibilité est ainsi offerte de procéder à des paiements substantiels, rien n'ayant été payé sur les 25 millions d'euros alloués pour 2000. Le niveau des paiements est le principal moyen de percevoir la concrétisation de ce programme alors que le volume des engagements et des paiements est moindre que celui envisagé à l'origine ⁽⁶⁾. La comptabilité budgétaire, la seule source potentielle d'information, ne permet pas de comparer le rythme de réalisation du PRRAC, au travers de la souscription d'obligations juridiques, avec celui d'un programme géré classiquement et donc de porter un premier jugement sur l'intérêt de la déconcentration.

5.11. En 2000, la Commission a commencé à utiliser la notion de préengagement dans quelques rares cas bien que les changements nécessaires depuis fin 1998 dans les modalités d'exécution du règlement financier ⁽⁷⁾, n'aient toujours pas été adoptés à la fin de l'exercice 2000. Comme la Commission l'a aussi prévu dans le cadre de la refonte du règlement financier ⁽⁸⁾, il s'agit de distinguer les engagements budgétaires des obligations juridiques et de mesurer la souscription effective de ces dernières. Les nouvelles informations, destinées à rendre plus transparente l'exécution budgétaire, ne sont donc pas encore disponibles. Elles seraient de nature à permettre de mieux suivre l'avancement d'actions comme le PRRAC.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme les premières conventions de financement relatives aux engagements de 1999 n'ont pu être signées que dans les derniers mois de l'année 2000, en raison de retards liés notamment à l'identification précise des données d'intervention, les premiers paiements (435 000 euros) n'ont pu dès lors intervenir que vers la fin de la même année.

S'agissant des conventions relatives aux engagements 2000, celles-ci seront signées au cours de l'année 2001; il sera procédé par la suite aux paiements y relatifs. En 2001, 5,6 millions d'euros ont déjà été payés (sur la base de décisions de 1999); les estimations d'exécution pour cet exercice s'élèvent à environ 20 millions. À partir de 2002, le rythme des décaissements prévu devrait être beaucoup plus important.

Dès le départ, la Commission avait prévu que la gestion du PRRAC se ferait sous forme déconcentrée; les ressources nécessaires ont été en conséquence transférées à la délégation du Nicaragua en septembre 2000. Le dispositif a été par la suite complété en fonction des besoins et est le même que celui installé à Sarajevo, qui a fait preuve de son efficacité.

5.11. *La Commission a en effet recouru à des engagements budgétaires globaux (cette notion a été introduite avec l'amendement du 23 novembre 1998, de l'article 36, paragraphe 2, du règlement financier). Dans le cadre des actions extérieures, l'engagement global («décision de principe») est suivi d'engagements juridiques individuels. L'engagement global autorise en pratique la dépense pour un objectif spécifique (programme, action, en identifiant la ligne budgétaire relative), pour un montant déterminé.*

⁽⁶⁾ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 28 avril 1999 relative à un plan d'action communautaire sur la reconstruction de l'Amérique centrale [COM(1999) 201 final].

⁽⁷⁾ Voir le règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 (JO L 320 du 28.11.1998, p. 1) ayant modifié l'article 36, paragraphe 2, du règlement financier. Des propositions d'adaptation des modalités d'exécution ont été présentées le 15 novembre 2000 dans la communication SEC(2000) 1890 final. La seule «base juridique» connue de cette pratique résulte d'instructions du comptable en date du 30 janvier 2001.

⁽⁸⁾ Voir les articles 70 et 71 du règlement financier tels qu'envisagés par la Commission dans sa proposition de refonte [COM(2000) 461 final du 17 octobre 2000].

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.12. Compte tenu des engagements contractés en 2000 pour les lignes budgétaires appartenant déjà à la rubrique 4 en 1999 (4 979,1 millions d'euros) pour lesquels les paiements ne sont que de 1 022 millions d'euros, le montant des engagements restant à liquider (RAL), s'élève à 12 663,6 millions d'euros à fin 2000 et est en progression de 5 %. L'effort d'annulation des engagements désormais inutiles doit se poursuivre.

5.13. Au total, faute de méthodes comptables cohérentes et en raison des incertitudes concernant les engagements restant à liquider, il est très difficile de déterminer les montants d'aide que la Communauté a promise, qui a été effectivement octroyée et qui reste encore à fournir.

Crédits de paiement

5.14. Les crédits de paiement pour la distribution de l'aide alimentaire, le programme MEDA et les autres interventions dans les PECO-NEI-M et Balkans occidentaux ont été substantiellement augmentés, tandis que de forts reports à l'exercice suivant affectent la coopération avec les Balkans du fait de renforcements effectués en toute fin d'exercice. 64,8 millions d'euros, 17 % environ des nouveaux crédits, n'ont pu être utilisés ⁽⁹⁾.

5.15. La répartition des paiements au cours de l'exercice est bien plus régulière que celle des engagements quel que soit le domaine concerné bien qu'une certaine concentration soit relevée au mois de décembre. Les quelque 2 200 paiements de ce mois (845,7 millions d'euros) représentent alors deux fois et demi le montant mensuel habituel. Une quinzaine de ces paiements seulement, supérieurs à 10 millions d'euros, effectués en toute fin d'exercice, et le plus souvent sous forme d'une avance à un intermédiaire, ont conduit à dépenser 336,9 millions d'euros, soit 10 % du montant payé au cours de l'exercice.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.12. L'absorption du montant des engagements restant à liquider (RAL) a été dans le passé récent un problème majeur pour la Commission qui a entrepris une analyse systématique des engagements anciens («old») et dormants («sleeping»). À cet effet, à la fin de 1999 la Commission a établi un plan d'action visant à réduire le RAL anormal; ce plan est reconduit en 2001, sous la responsabilité de l'Office de coopération EuropeAid. Fin 2000, un an après l'introduction du plan d'action pour les lignes gérées par l'Office, le niveau des engagements anciens, antérieurs à 1995, a été sensiblement réduit de 1 100 millions d'euros à 746,5 millions d'euros; cette situation s'améliorera encore en 2001, en raison de la clôture d'engagements budgétaires (dégagements) et du paiement des projets en cours d'exécution. Au 1^{er} septembre 2001, le RAL n'était plus que de 519,4 millions d'euros.

5.13. Pour déterminer l'aide effectivement octroyée, la Commission a mis en place le système dit du préengagement et du suivi des obligations juridiques prises sur ces engagements. Bien que cette mesure ait été instaurée très récemment, la fiabilité des informations telle que demandée par la Cour s'en trouvera renforcée au cours des exercices 2001 et suivants au fur et à mesure de la prise en compte de ces éléments dans la gestion comptable du RAL.

5.14. Après d'importantes ruptures des crédits de paiement successives pour les Balkans, le chapitre a été renforcé à concurrence de 180 millions d'euros à la fois en crédits d'engagement et de paiement pour la Serbie; si l'intégralité des fonds a été engagée, cela n'a pas été le cas pour les crédits de paiement malgré un taux élevé de remboursement. En ce qui concerne MEDA, le renforcement réalisé reflète en grande partie (97,6 millions d'euros) le déblocage des crédits de paiement initialement inscrits dans la réserve BO-4 0.

⁽⁹⁾ 64,8 millions d'euros ont été reportés sur les 392 millions d'euros débloqués en cours d'exercice (10 millions d'euros au titre du BRS et 382 millions d'euros au titre des virements).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.16. Ainsi, un montant de 40,4 millions d'euros a été versé au fonds pour la construction d'un massif de protection à Tchernobyl en décembre 2000 alors que ce n'est qu'en milieu d'exercice 2001 qu'environ deux tiers des 50 millions d'euros versés par la Commission en 1999 auront été effectivement utilisés. Autre exemple, sur les 283,6 millions d'euros versés à l'Agence européenne pour la reconstruction ⁽¹⁰⁾ et considérés comme dépenses de l'exercice 2000, 25,7 millions d'euros étaient encore en transit entre la Commission et l'Agence au 31 décembre 2000 et au total 105,7 millions d'euros n'avaient pas été versés aux bénéficiaires finals à cette date, soit 40 % des montants transférés à l'Agence en 2000. Un tel montant semble dépasser de loin les besoins immédiats de l'agence en tout début de l'année 2001.

5.17. Dans tous les cas où les dépenses budgétaires ne correspondent pas aux montants reçus par les bénéficiaires finals, les comptes ne visent pas à fournir, ni ne peuvent fournir une indication de l'ampleur de l'activité déployée sur le terrain.

5.18. Des crédits pour des dépenses de gestion administrative (dépenses de type A) ont été inscrits pour la première fois dans le budget. L'exécution des crédits de paiement (27,2 millions d'euros) a été particulièrement faible (près de 80 % des crédits de paiement ont été annulés) bien que des engagements aient été constitués à hauteur de 86 % des crédits prévus, mais en toute fin d'exercice seulement. L'option, possible, de liquider les

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.16. Comme convenu entre la Commission et la BERD, la contribution de la Commission au fonds pour Tchernobyl a été versée à la suite de la signature de l'accord de contribution. Tous les autres donateurs procèdent de la même manière. Toute contribution qui n'est pas nécessaire immédiatement est mise en réserve; elle porte ainsi des intérêts qui sont crédités au fonds. Vu la diversité des activités menées dans le cadre de ce fonds, il est extrêmement difficile de les prévoir.

La situation mise en exergue par la Cour découle de la nécessité d'approvisionner l'Agence en temps utile et pour un laps de temps raisonnable, c'est-à-dire deux ou trois mois, afin de couvrir ses besoins de trésorerie et ce conformément aux dispositions du règlement instituant celle-ci. Dans ce contexte, la Cour exprime par ailleurs au point 5.98 un jugement positif sur le fonctionnement de l'Agence, notamment en termes d'exécution des paiements.

Le montant mentionné par la Cour comprend l'important envoi de fonds effectué fin décembre 2000 et est lié en particulier à la mise en œuvre du programme d'urgence (aide d'urgence d'hiver) pour la Serbie, approuvée par l'autorité budgétaire fin novembre 2000. Les besoins de fonds ont été justifiés a priori par un audit de la Commission en novembre 2000 et a posteriori par la situation financière de l'Agence telle que communiquée dès le mois de février 2001. Ces montants n'ont évidemment pas pu être intégralement consommés par l'Agence avant la clôture de l'exercice le 31 décembre 2000.

Rappelons également que l'importance et l'urgence des projets gérés par l'Agence requièrent une action extrêmement rapide tant en termes de signature de contrats que de déboursements.

5.18. Les lignes «BA» ont été introduites dans le budget 2000 par l'autorité budgétaire afin de rendre transparentes les dépenses de type administratif jusqu'alors incluses dans les crédits opérationnels.

La Cour constate que les RAL antérieurs n'ont pas été réimputés sur ces nouvelles lignes, ce qui était logique compte tenu du fait de leur imputation antérieure. S'agissant de crédits dissociés, les RAL 2000 seront liquidés sur les exercices futurs et donc très rapidement la totalité des dépenses «BA» se retrouvera sous cette structure, pour autant que celle-ci reste stable à l'avenir.

⁽¹⁰⁾ Située à Thessalonique et disposant de centres opérationnels au Kosovo, en Serbie et au Monténégro.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

reliquats des dépenses d'assistance technique et administratives (ATA) sur les lignes ayant précédé la création de ce nouveau support budgétaire explique aussi cette sous-consommation. En 2000, l'objectif de rendre plus transparentes des dépenses ayant fait l'objet de remarques antérieures de la Cour ⁽¹¹⁾, n'a donc pas été entièrement atteint.

Présentation des comptes à l'autorité de décharge ⁽¹²⁾

5.19. Depuis plusieurs années ⁽¹³⁾, la Cour relève que la présentation du volume I, tome 2, du compte de gestion ne satisfait pas au besoin de fournir à l'autorité de décharge une synthèse de l'exécution budgétaire de l'exercice pour le domaine des actions extérieures. Malgré les efforts déployés pour rationaliser et améliorer la présentation des informations financières concernant les principales lignes budgétaires, des améliorations restent à faire en ce qui concerne l'analyse financière.

5.20. En 2000 encore, aucune présentation d'ensemble n'introduit l'ensemble du domaine. Aucune introduction par titre budgétaire ne précède non plus les pages consacrées aux différentes formes d'intervention (chapitres budgétaires). Pourtant, la Commission réalise pour ses besoins internes un document comportant diverses analyses récapitulatives et des analyses similaires à celles que la Cour présente aux points 5.8 et 5.9 à propos de l'Amérique latine et de l'Asie.

5.21. La Commission devrait aussi expliquer les raisons qui ont conduit à une exécution budgétaire différente des prévisions. Selon la présentation standard retenue par la Commission, elle aurait dû fournir

5.19. La Commission a pris des mesures à la suite des remarques faites antérieurement par la Cour concernant l'amélioration des états financiers; ceux-ci contiennent maintenant nettement plus d'informations et donnent au lecteur toutes les données essentielles. La prochaine étape sera l'inclusion d'un commentaire. C'est déjà le cas pour d'autres chapitres mais pas encore pour les actions extérieures.

5.20. Pour l'exercice 2001, la Commission étudiera l'intégration d'un résumé introductif dans le chapitre concernant l'aide extérieure; cet examen permettra d'évaluer les événements importants affectant la mise en œuvre 2001 et mettra en lumière les tendances significatives (par exemple, le manque de crédits).

5.21. Pour 2001, la Commission joindra aux tableaux des données financières et de celles relatives aux résultats, qui font donc partie intégrante du rapport, un commentaire sur les grandes différences.

⁽¹¹⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, points 5.15 à 5.31 (JO C 349 du 3.12.1999).

⁽¹²⁾ La Cour a analysé les informations présentées par la Commission dans le volume I du compte de gestion, qui fournit des commentaires sur la gestion budgétaire relative à l'exercice, et notamment des explications concernant les écarts entre les crédits inscrits au budget initial tel qu'il a été adopté et les crédits finalement disponibles ainsi qu'entre ces derniers et les crédits utilisés. Dans le cadre de cette analyse, la Cour n'a pas cherché à obtenir une assurance concernant la fiabilité de ces explications, mais plutôt à identifier les écarts significatifs n'ayant fait l'objet d'aucune explication ainsi qu'à déceler toute explication susceptible d'induire le lecteur en erreur.

⁽¹³⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 5.3 (JO C 342 du 1.12.2000) et rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 5.14 (JO C 349 du 3.12.1999).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

systématiquement dans le volume I, tome 2, du compte de gestion, outre une présentation des données budgétaires figurant déjà largement dans le volume 1, tome 1, des commentaires sur l'exécution des différentes lignes, et sur les tableaux, permettant de comprendre l'utilisation effective des crédits.

5.22. Sur ces points, il reste beaucoup à faire pour rendre utile le volume I, tome 2, du compte de gestion. La présentation des éléments chiffrés comporte des erreurs et des incohérences. Malgré des instructions du comptable, le document ne fournit pas l'explication souhaitée de l'exécution budgétaire. Dans un premier temps, il n'a reçu des ordonnateurs que des contributions d'une qualité insuffisante pour permettre leur reprise. Une demande expresse visant à expliquer les principales différences affectant une trentaine de lignes budgétaires est restée sans suites. L'utilisation de la réserve d'urgence (B7-9 1) pour 180 millions d'euros en faveur des Balkans n'est ni mentionnée ni expliquée sous la rubrique de la réserve. Fournir des explications devient une tâche très difficile à exécuter lorsque le système comptable n'est pas alimenté avec des données pertinentes.

5.23. L'adoption de nouvelles perspectives financières a conduit à un changement substantiel de nomenclature. Après le transfert du programme Phare au chapitre B7-0 3, les dépenses résiduelles du chapitre B7-5 4 concernent les Balkans occidentaux. Aucune explication ni tableau comparatif ne permettent d'apprécier l'évolution des dépenses d'un exercice à l'autre dans les deux zones d'intervention nouvellement définies.

5.22. Cette nouvelle présentation — associant les données financières et celles relatives aux résultats — a été inaugurée en 2000. Grâce l'expérience acquise cette année, les incohérences relevées par la Cour ne devraient plus se reproduire.

Si le transfert de l'aide en faveur des Balkans est mentionné sous «Compte» à la ligne budgétaire B7-5 4 1 «Aide aux Républiques issues de l'ancienne Yougoslavie» il est vrai que l'explication accompagnant le transfert (de la réserve) pourrait être plus détaillée: comme indiqué au point 5.20, ces questions seront étudiées de près lors de l'exercice 2001.

5.23. Il est admis que ces mouvements pourraient être mieux présentés au lecteur. Il est prévu, en 2001, de donner des explications permettant au lecteur des états financiers de comprendre les changements importants intervenus dans la nomenclature ou dans les dotations budgétaires.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Audit approfondi consacré à Tacis

Description du domaine

5.24. La rubrique 4 des perspectives financières porte sur les actions extérieures et comporte le recours à divers instruments:

- a) l'octroi d'aides alimentaire et humanitaire (titre B7-2 du budget de l'UE);

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) la réalisation de programmes de coopération au travers de lignes budgétaires dédiées à des domaines géographiques déterminés (Amérique latine, Asie et Afrique australe: titre B7-3; pays tiers méditerranéens, Proche et Moyen-Orient: titre B7-4; Europe centrale et orientale, Balkans, nouveaux États indépendants et Mongolie: titre B7-5);
- c) le cofinancement de l'action d'organisations non gouvernementales (ONG) (la majeure partie du titre B7-6) ainsi que
- d) d'autres interventions dont le principal élément concerne les accords internationaux en matière de pêche et la politique étrangère et de sécurité commune (reste du titre B7-6, titre B7-7, titre B7-8 et sous-section B-8).

Étendue et nature de l'audit

5.25. Dans le domaine des actions extérieures, seul un nombre réduit d'opérations donne lieu à des contrôles aux fins de la DAS globale. Afin de fournir à l'autorité de décharge des informations plus ciblées, l'appréciation spécifique à la déclaration d'assurance en matière d'actions extérieures repose sur une série d'audits approfondis portant chaque année sur différents éléments du domaine budgétaire. En 1999, la Cour a entamé cette série avec l'audit des dépenses Phare décentralisées (qui faisaient alors partie de la rubrique 4), des activités cofinancées gérées des ONG et les dépenses liées à l'aide à la Bosnie. Ainsi, quelque 13 % des dépenses totales en matière d'actions extérieures ont fait l'objet d'un audit approfondi en 1999. La Cour a réalisé au titre de l'exercice 2000 — principalement au niveau de la Commission — un audit du programme Tacis (titre B7-5 du budget), qui représente près de 10 % du total des dépenses dans le domaine des actions extérieures. L'objectif de l'audit a consisté à présenter des conclusions quant à la légalité et à la régularité des contrats conclus et des paiements effectués au cours de l'exercice et de formuler des observations concernant le fonctionnement des systèmes de contrôle.

5.26. L'audit a comporté un examen des procédures et des mécanismes de contrôles couvrant ce domaine afin d'évaluer leur efficacité théorique et pratique à garantir la légalité et la régularité des opérations. L'audit a également comporté l'examen d'échantillons représentatifs aléatoires i) des contrats conclus par la Commission au cours de l'exercice 2000, tirés de la base de données des contrats, et ii) des paiements réalisés au cours de l'exercice 2000, tirés du système comptable central de la Commission. L'audit était fondé sur les documents

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

probants fournis à Bruxelles, à savoir des contrats, des factures, des certificats fournis par les délégations ainsi que des rapports de suivi et d'évaluation. En raison de la nature de ces transactions, la vérification de la réalité des demandes de paiements relatives à des services n'est possible que par le biais d'un examen détaillé et systématique des dossiers des différents contractants à un moment proche de la prestation des services. Une telle vérification n'était pas faisable. Ce travail a été complété par des contrôles sur place portant sur des opérations à l'appui desquelles la plus grande partie des documents probants requis n'était disponible que dans les pays bénéficiaires, à savoir essentiellement les programmes décentralisés décrits au point 5.33.

5.27. La majorité des projets relevant de Tacis impliquent le financement de contrats d'assistance technique au prorata du temps qu'y consacrent des consultants à des taux négociés auquel s'ajoutent d'autres dépenses telles que les frais de déplacement et de séjour. Le travail de ces consultants peut soit impliquer l'élaboration d'un produit sur la base d'une convention, tel qu'un rapport, soit simplement être une contribution aux travaux en cours de l'administration d'un État bénéficiaire ou d'une autre organisation. Le risque inhérent aux contrats de ce type est que la qualité et la quantité (réalité) des services fournis ne correspondent pas aux demandes présentées et qu'ils ne soient pas étayés par des fiches de pointage et des rapports d'exécution. Les systèmes et procédures de contrôle interne devraient en principe tenir compte de ce risque.

Le programme Tacis

5.28. Le programme a pour objectifs de promouvoir la transition des treize pays bénéficiaires d'Europe orientale et d'Asie vers une économie de marché performante et de renforcer la démocratie et l'État de droit. L'assistance est en général apportée sous forme d'aides au financement de contrats d'assistance technique. Lorsqu'un projet est lancé, un contractant est sélectionné pour fournir les services à l'organisme bénéficiaire. Le contractant sélectionné est presque toujours un organisme provenant des États membres, issu principalement du secteur privé, mais parfois aussi du secteur public ou une organisation à but non lucratif. Dans la plupart des cas, c'est le contractant qui reçoit les fonds communautaires, alors que le bénéficiaire de l'assistance est une institution gouvernementale dans le pays Tacis.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.29. Le contractant fournit ses services sous forme de transfert de savoir-faire dans les domaines de coopération éligibles, à savoir:

- aide aux réformes institutionnelles, juridiques et administratives,
- soutien au secteur privé et aide au développement économique,
- aide destinée à atténuer les conséquences sociales de la transition,
- développement des réseaux d'infrastructures,
- renforcement de la protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles,
- développement de l'économie rurale,
- aide dans le domaine de la sûreté nucléaire.

Le nouveau règlement relatif à Tacis pour la période 2000-2006 a été adopté en décembre 1999 ⁽¹⁴⁾. La plus grande partie des paiements effectués en 2000 — sélectionnés aux fins de l'audit pour cette raison — sont liés aux contrats passés dans le cadre de l'ancien règlement.

5.30. Les montants engagés ayant fait l'objet d'un contrat et payés au cours de la période 1991-2000 sont présentés au **tableau 5.4**.

Tableau 5.4 — Engagements, contrats et paiements Tacis

(Mio EUR)

Exercice	Engagements	Contrats	Paiements
1991	397	5	1
1992	419	203	32
1993	472	349	180
1994	465	515	300
1995	511	527	374
1996	536	455	376
1997	482	691	405
1998	508	507	462
1999	428	396	514
2000	444	384	465

⁽¹⁴⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 99/2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.31. Le programme Tacis est en grande partie géré de façon centralisée par les services de la Commission à Bruxelles. La direction générale EuropeAid-Office de coopération (AIDCO, qui assure les fonctions auparavant exercées par le service commun des relations extérieures) gère toutes les questions ayant trait à la mise en œuvre et est également responsable de toutes les fonctions de contrôle et des évaluations depuis le 1^{er} janvier 2001. Au sein d'AIDCO, tout contrat d'assistance technique est attribué à un gestionnaire de projet chargé, entre autres, du suivi de l'état d'avancement du contrat.

5.32. Un groupement de sociétés spécialisées (unités de suivi) a été chargé de surveiller l'efficacité du travail des contractants. Cette surveillance porte de façon systématique sur les aspects qualitatifs des travaux de ceux-ci. Les rapports de suivi qui en résultent sont communiqués aux gestionnaires de projet.

5.33. Certains programmes Tacis disposent d'une gestion décentralisée (voir liste, **tableau 5.5**). Les paiements effectués au profit de ces intermédiaires ont représenté environ 25 % du total des paiements au titre de Tacis en 2000. Ces organismes décentralisés de gestion conservent tous les documents comptables dans leurs locaux; c'est pourquoi ils ont fait l'objet d'un contrôle à ce niveau.

Tableau 5.5 — Principaux programmes Tacis décentralisés

(Mio EUR)

Programme	Géré par	Montants payés en 2000
Facilité de Bangkok	BERD	23
Centres pour la science et la technologie dans les NEI	ICST à Moscou et CSTU à Kiev	24
Programme d'assistance exceptionnelle à l'Azerbaïdjan	Gouvernement de l'Azerbaïdjan	10
Tempus	Fondation européenne pour la formation	13
Bistro	Délégations CE	3
Fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl	BERD	40

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.34. Dans le cadre de la réforme des programmes d'assistance extérieure de l'UE en cours, le programme Tacis a également connu des modifications en ce qui concerne la surveillance et le contrôle. La réforme impliquera une nouvelle répartition des responsabilités entre les DG Relex, AIDCO et les délégations de la Communauté européenne.

Constatations

Contrats et paiements

5.35. Le travail d'audit effectué au niveau de la Commission sur les contrats conclus par celle-ci et les engagements sous-jacents n'ont pas fait apparaître d'erreurs matérielles quant à la légalité et à la régularité. Cependant l'audit portant sur les opérations de paiement a révélé un nombre peu important d'erreurs, comme des dépenses imputées à tort, des demandes de paiement correspondant à des dépenses pour une période inéligible et des frais non étayés par des fiches de pointage. Ces erreurs n'ont pas eu d'incidence matérielle sur le montant total des dépenses.

Observations relatives au contrôle interne

5.36. Étant donné le risque inhérent que les contrats d'assistance technique ne soient pas toujours réalisés de manière satisfaisante, le système de contrôle interne doit intégrer le risque que la qualité et la quantité des services fournis ne correspondent pas aux factures et aux documents afférents. Le risque de manquement grave du contractant dans la prestation de service est contrebalancé par le fait que les bénéficiaires dans les pays concernés ont intérêt à ce que les contractants effectuent leur travail et qu'ils sont susceptibles de se plaindre si tel n'est pas le cas. Les rapports de suivi présentés aux gestionnaires de projet (voir point 5.32) peuvent fournir une assurance supplémentaire sur le fait que les contractants réalisent effectivement leur travail.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.34. *L'Office de coopération EuropeAid a été créé à la suite de la décision de la Commission de réformer la gestion de l'aide extérieure annoncée en mai 2000. La direction générale des relations extérieures est chargée de définir les stratégies, les objectifs, les priorités et les domaines de coopération dans le programme Tacis; l'Office de coopération EuropeAid est responsable de la gestion du cycle du projet depuis l'identification jusqu'à l'évaluation du projet final.*

La Commission a également décidé en mai 2000 de décentraliser des tâches et des responsabilités à tous les stades du projet vers les délégations. Il s'agit là d'un élément fondamental de la réforme de l'aide extérieure. En 2001, 22 délégations participeront au processus de décentralisation, et notamment la délégation en Russie. La Commission a l'intention de boucler la décentralisation pour Tacis avant la fin 2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.37. Le rôle des gestionnaires de projet est très important dans la gestion et le contrôle du programme Tacis. Ils doivent être hautement qualifiés et expérimentés dans la gestion de l'assistance technique. La charge de travail de ces gestionnaires de projet est importante et la pression qui en résulte sur les individus concernés conduit à une rotation fréquente du personnel, ce qui menace le bon fonctionnement des systèmes de contrôle. Il s'ensuit que les gestionnaires de projet n'accordent pas toute l'attention souhaitable à la teneur du rapport de suivi, ce qui leur permettrait d'aborder avec les contractants toute déficience avérée dans leurs travaux avant d'ordonner les paiements. La Commission n'effectue pas de contrôles par sondage portant sur les contrats en cours pour vérifier l'exactitude des fiches de pointage et des dépenses déclarées.

5.38. La Cour a relevé certains indices quant à l'amélioration de l'environnement de contrôle. Les efforts de la Commission pour accélérer les procédures d'appels d'offres et de passation de contrats ainsi que le paiement des factures ont été couronnés de succès. Les factures sont à présent payées dans le délai habituel de 60 jours (sauf cas exceptionnel) et le niveau des engagements à liquider a chuté pour la deuxième année consécutive.

5.39. En novembre 1999, la Commission a adopté un nouveau manuel pour tous les contrats en matière d'aide extérieure afin de faciliter la passation des contrats. Le manuel a réduit le nombre des procédures d'appels d'offres de 40 à huit procédures (simplifiées). La Commission a publié en janvier 2001 un «guide pratique» d'attribution des contrats d'aide extérieure. Ces efforts devraient contribuer à remédier à certaines des déficiences mises en lumière par la Cour dans son rapport spécial n° 16/2000 ⁽¹⁵⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.37. La Commission reconnaît l'importance des rapports de suivi et convient que les gestionnaires de projet devraient leur accorder une attention accrue.

Dans le cadre des nouvelles dispositions introduites en 2001, un gestionnaire de projet représentant les intérêts du contractant et chargé de suivre l'évolution du contrat est désigné pour chaque contrat. Le nouveau contrat de services comporte également une prévision mensuelle des liquidités. Le gestionnaire de projet peut s'en servir pour s'assurer que les écarts par rapport aux prévisions correspondent à des changements dans l'apport réel en temps des experts et des dépenses imprévues dont il a connaissance soit par sa connaissance du projet soit par les rapports de l'unité de suivi.

Selon la structure de paiement du nouveau contrat de services, les documents probants des factures des contractants ne devront plus être vérifiés avant l'exécution des paiements intermédiaires. Les jours réels de travail et les dépenses imprévues réelles inclus dans les factures sont vérifiés dans chaque contrat de services du fait qu'un certificat d'audit doit être produit avant l'exécution du paiement final. La charge de travail des gestionnaires de projet et de ceux qui participent à l'exécution des paiements s'en trouvera allégée.

5.39. Grâce au nouveau guide pratique des procédures relatives aux contrats d'aides extérieures de la CE, inspiré du manuel d'instructions pour les contrats en matière d'aides extérieures de novembre 1999, la gestion des programmes communautaires d'aide extérieure est harmonisée et simplifiée. La Commission travaille actuellement à un guide complémentaire des procédures financières pour l'aide extérieure qui devrait simplifier et clarifier les règles financières applicables.

⁽¹⁵⁾ Rapport spécial n° 16/2000 relatif aux procédures de mise en concurrence des marchés de services des programmes Phare et Tacis (JO C 350 du 6.12.2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.40. Le guide pratique contient une nouvelle série de conditions générales en matière de contrats de services. Ces nouvelles conditions requièrent la tenue de registres des fiches de pointage et des documents comptables aussi détaillés que les conditions anciennes; il ne sera plus nécessaire cependant de présenter ces derniers avec les factures. L'existence et l'exactitude de ces registres sera certifiée à la fin du contrat par un auditeur indépendant.

5.41. Dans l'échantillon contrôlé, 36 % des factures ont fait l'objet d'une correction par la Commission avant que les paiements ne soient effectués. Les corrections ont en général porté sur de faibles montants. La Cour a constaté que le système de contrôle fonctionnait correctement. Des ressources humaines en quantités importantes sont affectées à ces tâches de contrôle. Le pourcentage élevé de corrections semble indiquer que les lignes directrices relatives aux factures et aux documents afférents ne sont pas suffisamment claires ou respectées.

Conclusions

5.42. Compte tenu des éléments limitant l'étendue de l'audit et mentionnés au point 5.26, la Cour conclut que, dans l'ensemble, les marchés passés par la Commission et les paiements relatifs à Tacis sont légaux et réguliers.

5.43. La Cour se félicite de la mise en place du nouveau guide pratique d'attribution des contrats d'aide extérieure. Cependant, ces procédures ne comportent pas de lien direct entre le contrôle de la qualité et de la quantité des performances des contractants d'une part et l'approbation des paiements d'autre part (voir point 5.37).

Recommandations

5.44. La Cour recommande à la Commission:

- a) d'accorder une attention accrue au rôle et à la situation des gestionnaires de projet, afin de garantir le maintien d'un personnel expérimenté. La formation doit être suffisante pour permettre de renforcer leurs capacités de gestion;

5.41. *La ventilation du budget du nouveau contrat de services a été considérablement simplifiée pour limiter au maximum le risque d'erreurs de calcul ou l'application de taux d'honoraires incorrects. En outre, le contractant doit fournir un certificat d'audit avant que le paiement final soit effectué pour confirmer que toutes les transactions facturées par le contractant sont fondées sur un nombre réel de jours de travail et les dépenses imprévues réellement supportées.*

5.43. *Comme il apparaît dans la réponse de la Commission au point 5.37, à partir de 2001, le gestionnaire de projet responsable d'un contrat doit approuver les paiements intermédiaires et final en se fondant sur la connaissance qu'il a du projet ou sur les rapports de l'unité de suivi. Par conséquent, il existe un lien entre le contrôle de la qualité et de la quantité des performances des contractants et l'approbation des paiements.*

5.44.

- a) *La Commission reconnaît qu'il est important de garder des gestionnaires de projet expérimentés. Auparavant, une proportion élevée de gestionnaires de projet travaillait sous contrats à court terme; la Commission les remplace par des fonctionnaires. En outre, du fait de la déconcentration vers les délégations, les personnes concernées devront s'engager à plus long terme que pour un travail à Bruxelles.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b) de renforcer, conformément aux nouvelles conditions générales, son système de contrôle interne pour des contrats de ce type, notamment en:

i) ayant recours de manière plus systématique aux rapports de suivi pour l'approbation du paiement des factures;

ii) en réalisant ou en faisant réaliser, en temps utile, des contrôles portant sur les contrats d'assistance technique Tacis, afin de vérifier la réalité des services fournis et l'exactitude des fiches de pointage et des dépenses déclarées.

b)

i) Depuis 2001, les gestionnaires de projet doivent confirmer que les factures reflètent les activités réellement menées par les contractants (sur la base de leur connaissance personnelle du projet ou par les rapports de l'unité de suivi) avant d'approuver les paiements. Comme il n'est plus nécessaire, selon le nouveau contrat, de vérifier les documents probants avant de payer les factures, les gestionnaires de projet devraient, à l'avenir, être mieux à même de suivre l'évolution des contrats.

ii) Les gestionnaires de projet et le personnel des délégations effectuent des visites sur les lieux des projets pour procéder à des inspections le plus souvent possible, mais les ressources humaines sont limitées. En outre, dans la région couverte par Tacis, il n'y a que quatre délégations épaulées par quelques bureaux locaux. Les délégations de Moscou et d'Almaty en particulier doivent couvrir de vastes régions. Qui plus est, les visites d'inspection ne bénéficient d'aucun financement au titre de missions tant pour Bruxelles que pour les délégations.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

*Sûreté nucléaire***Introduction**

5.45. Le Conseil ⁽¹⁶⁾ et le Parlement européen ⁽¹⁷⁾ ont vivement recommandé à la Commission de corriger les insuffisances de sa gestion des programmes Phare et Tacis dans le secteur de la sûreté nucléaire mises en évidence dans le rapport spécial de la Cour n° 25/98 ⁽¹⁸⁾. Les principales observations de la Cour concernaient:

- a) la stratégie d'intervention confuse de la Commission;
- b) les ressources humaines hétéroclites et éphémères affectées à la gestion des programmes;
- c) la lenteur du dispositif de mise en œuvre des projets;

5.45. L'intervention de la Commission a été exposée en 1998 dans la communication au Conseil et au Parlement européen COM(1998) 134. La communication COM(2000) 493 du 6 septembre 2000 précise encore cette intervention et indique clairement quelles sont les priorités du programme. Il n'y a encore aucun suivi ni de la part du Parlement ni du Conseil. La communication précisait les règles et procédures à appliquer au secteur complexe et spécialisé du nucléaire. Dans le cadre de la réforme de la gestion des programmes d'aide extérieure, la responsabilité de la sûreté nucléaire a aussi été précisée. Dans un souci de visibilité et de transparence, la Commission a proposé qu'à partir de 2001 il n'y ait qu'une seule ligne budgétaire pour l'aide financière en faveur de la sûreté nucléaire dans les NEI.

⁽¹⁶⁾ Recommandation du Conseil sur la décharge pour 1997.

⁽¹⁷⁾ Rapport du Parlement sur l'ajournement de la décharge pour 1997, du 21 avril 1999.

⁽¹⁸⁾ JO C 35 du 9.2.1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

d) le manque de transparence de la gestion, et

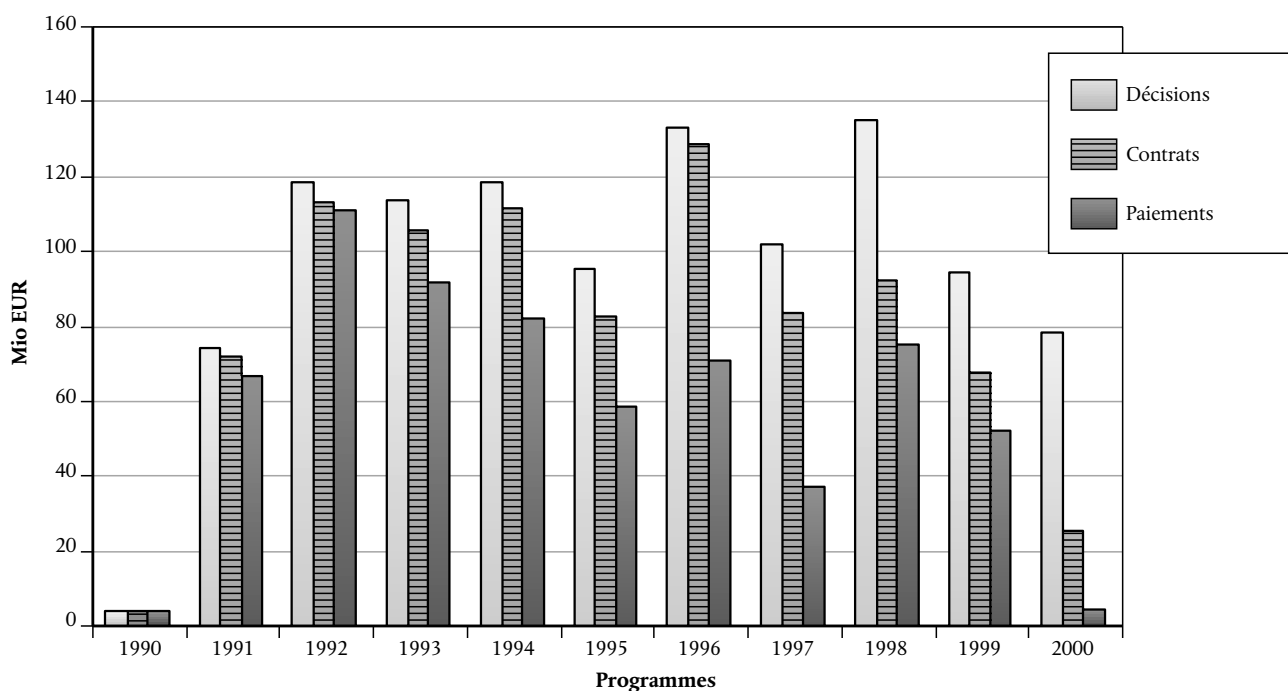
e) l'implication des bénéficiaires.

Le présent suivi a tenu compte non seulement des observations de la Cour mais aussi des principales recommandations présentées à la Commission par le Conseil et le Parlement.

5.46. À la fin de 2000, 1 064 millions d'euros étaient engagés au titre de programmes Phare et Tacis concernant la sûreté nucléaire. Quelque 83 % de ces fonds avaient fait l'objet de contrats et 61 % de paiements (voir l'illustration 5.1).

5.46. Les paiements pour des contrats de services sont généralement subordonnés à la constatation des résultats mentionnés dans le contrat, ce qui signifie que les paiements se font toujours bien après les engagements. Dans un secteur complexe comme celui de la sûreté nucléaire, il est normal que les paiements soient effectués plusieurs années après les engagements.

Graphique 5.1 — Décisions Phare et Tacis concernant la sûreté nucléaire prises par la Commission depuis 1990



Nouvelle stratégie d'intervention en l'absence de normes qualitatives

5.47. La Commission a décidé de réduire le nombre de projets et d'accroître leur taille pour pouvoir mieux les gérer, compte tenu de ses ressources humaines limitées⁽¹⁹⁾. Elle ne financera plus que des projets d'équipement de l'ordre de 5 à 10 millions d'euros, l'objectif prioritaire étant la formation professionnelle du personnel des centrales plutôt que la fourniture d'équipements en tant que telle. D'une programmation annuelle de fourniture d'équipement sur de nombreux sites, la Commission est passée à une programmation pluriannuelle sur quelques sites.

5.48. L'objectif de ces mesures reste toujours de contribuer à amener les installations nucléaires des PECO et des NEI au niveau des «normes européennes de sûreté»⁽²⁰⁾. Fin 2000, ces normes européennes n'étaient toujours pas définies et la Commission n'avait pas encore déterminé ses indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des programmes et le degré réel d'amélioration de la sûreté des centrales, ainsi que l'y avaient invitée le Conseil et le Parlement.

5.47. Compte tenu des ressources limitées, la Commission a décidé de réduire le nombre de projets et de centrer l'aide sur des projets plus vastes d'amélioration des installations. Ces projets sont des projets d'équipement et appui technique et de gestion connexe. Une aide plus générale sera aussi fournie dans le domaine de la sûreté d'exploitation.

Cette aide opérationnelle, technique et de gestion sera assurée par des opérateurs de l'UE au titre du programme d'assistance sur site dans le cadre de contrats pluriannuels. Cette forme de contrat contribuera aussi à rationaliser la mise en œuvre par les services de la Commission.

Pour les pays candidats à l'adhésion, le nombre et la taille des projets sont également déterminés par une approche de l'assistance financière axée sur l'adhésion, sur la base des priorités établies dans les partenariats pour l'adhésion.

5.48. Un groupe de travail du groupe des affaires atomiques du Conseil a mis au point une méthodologie pour définir la position de l'UE concernant un «niveau élevé de sûreté nucléaire» dans les pays candidats pour des installations nucléaires couvertes par la convention sur la sûreté nucléaire et adoptée par le Comité des représentants permanents (doc. Conseil 9181/01 du 27 mai 2001). Cette méthodologie ne se fonde pas sur un ensemble formel de «normes UE»; il faut souligner toutefois qu'un niveau élevé de convergence a été atteint.

Dans ce contexte, la Commission considère que si les négociations sur l'adhésion peuvent être poursuivies sans qu'il soit fait recours à un ensemble formel de normes UE, a fortiori, l'évaluation de l'efficacité des programmes Phare et Tacis de la Commission ne devrait pas se faire selon un ensemble formel de normes UE comme l'exige encore la Cour.

Comme convenu par le Parlement européen et le Conseil et inscrit dans le règlement Tacis, l'objectif de l'aide Tacis est de contribuer à instaurer une culture de la sûreté, tant au niveau des opérateurs qu'à celui des autorités chargées de la réglementation, mais pas forcément d'amener les installations nucléaires de ces pays aux niveaux occidentaux, ce qui ne sera pas toujours possible.

Il est difficile de mesurer son impact sur la sûreté et d'évaluer l'impact de l'assistance technique sur l'amélioration de la sûreté, particulièrement lorsque l'assistance de la Commission a été complétée par des mesures nationales et des programmes bilatéraux.

⁽¹⁹⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Appui de la Commission à la sûreté nucléaire dans les nouveaux États indépendants et les pays d'Europe centrale et orientale» [COM(2000) 493 final].

⁽²⁰⁾ Résolution du Conseil du 18 juin 1992 relative aux problèmes technologiques de sécurité nucléaire (JO C 172 du 8.7.1992, p. 2).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Plusieurs rapports et évaluations (notamment le rapport 2000 de l'AIEA et le groupe des affaires atomiques du Conseil) mènent à la conclusion que le niveau de sûreté nucléaire s'est amélioré dans les NEI en général, et dans un certain nombre d'installations spécifiques en particulier. Ces évaluations confirment aussi que les programmes Phare et Tacis ont grandement contribué à cette évolution favorable.

Compte tenu de ces limitations et du nombre suffisant de programmes menés à terme, la Commission envisage un projet dans le cadre du programme 2001 afin de définir certains mécanismes d'évaluation des améliorations apportées à la sûreté des centrales nucléaires dans les NEI.

Ressources humaines affectées à la gestion du programme et organisation de ces dernières

5.49. Conformément aux résolutions du Parlement européen ⁽²¹⁾ appelant à une meilleure utilisation des ressources, la Commission a mené une restructuration de ses services pour améliorer la programmation, la mise en œuvre et le suivi des programmes dans le domaine de la sûreté nucléaire des PECO et des NEI. La DG Relex n'a conservé que la programmation et le service commun Relex (SCR) a été chargé de la mise en œuvre et de la gestion financière des projets avec le support du Centre Commun de Recherche (CCR) pour les projets de sûreté.

5.50. En septembre 2000, la Commission a décidé de répartir à nouveau les compétences. La DG Elarg devait être responsable de la totalité du cycle du projet dans les pays candidats et, dans les NEI, la DG Relex devait être chargée de la programmation et le SCR du reste du projet. À la fin 2000, cette restructuration n'était toujours pas concrétisée et la Commission n'était toujours pas en mesure d'apurer le poids du passé ni de mettre en œuvre les nouveaux projets de manière satisfaisante.

5.50. La deuxième restructuration n'a concerné que le programme Phare, qui ne représentait que 20 % du budget total consacré à la sûreté nucléaire. Le transfert officiel à la DG Elarg des programmes concernant les pays candidats à l'adhésion était effectif avant l'institution de l'Office de coopération EuropeAid le 1^{er} janvier 2001. En mai 2001, la DG Elarg disposait des effectifs nécessaires pour assumer la responsabilité du cycle de projet Phare. C'est pourquoi la Commission est d'avis que la valeur ajoutée résultant de la création d'une interface directe (facilitation des négociations d'adhésion, fourniture d'une aide pour la préadhésion et poursuite du dialogue politique) fait plus que compenser les retards résultant de la restructuration. En outre, la restructuration a mis fin à une anomalie qui voulait que le secteur de la sûreté nucléaire de Phare n'était pas intégré dans la structure normale.

Selon le Livre blanc sur la réforme de la Commission, l'Office de coopération EuropeAid a été désigné pour accélérer la mise en œuvre des programmes (cadres opérationnels, pouvoir de décision accru aux niveaux inférieurs, responsabilités claires).

⁽²¹⁾ Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les actions dans le secteur nucléaire en faveur des pays candidats d'Europe centrale et orientale et des nouveaux États indépendants [COM(98) 134] (JO C 175 du 21.6.1999, p. 288).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.51. Une forte rotation du personnel a occasionné une perte de mémoire, une discontinuité dans la gestion des projets et certains retards dans la mise en œuvre des projets. En décembre 2000, sur les treize gestionnaires en poste lors de la création du SCR en juillet 1998, onze avaient quitté l'unité. D'autres agents ne sont restés que six mois dans l'unité. À cela s'ajoute une certaine mobilité interne à l'unité, certains agents ayant changé de secteur de responsabilité.

5.52. En outre, les délégations ne sont le plus souvent que faiblement impliquées dans la mise en œuvre du programme. En Bulgarie, où la gestion du programme Phare est pourtant décentralisée, la délégation n'intervenait ni dans la gestion ni dans le suivi des projets. La délégation en Russie était plus informée de la mise en œuvre du programme mais n'exerçait pas de suivi des projets. En 2000, la Commission n'avait pas affecté un seul agent aux sections Tacis de ses délégations en Russie pour suivre ces projets. En outre, les délégations rencontrent en général des difficultés pour recruter ou garder des agents locaux de haut niveau compte tenu du fait que leurs contrats ne sont pas assez attrayants.

5.53. La délégation à Kiev était cependant activement en contact avec les autorités ukrainiennes compétentes. Elle a recruté un expert local dès le début des programmes et a exercé un suivi rapproché des projets, ce qui a tempéré les effets négatifs occasionnés par l'absence partielle de gestionnaire à la Commission pour les projets d'assistance sur site en Ukraine en 1999.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.51. La forte rotation du personnel qui a perturbé la bonne mise en œuvre du programme de sûreté nucléaire est imputable en partie au nombre élevé de personnel temporaire. De nouveaux postes ont été attribués et des postes d'auxiliaires sont remplacés par des postes permanents. Il faudra néanmoins continuer à embaucher du personnel temporaire spécialisé (des experts nationaux détachés par exemple).

La mise en œuvre des projets actuels et futurs dans le domaine de la sûreté nucléaire nécessitera un nombre plus élevé de gestionnaires de projet. La Commission a abordé cette question dans le cadre général de la réforme de ses programmes d'aide extérieure. Des postes statutaires supplémentaires A et B ont été ajoutés à l'unité de sûreté nucléaire à l'Office de coopération EuropeAid et à la DG Elarg.

L'unité chargée de la sûreté nucléaire au service commun Relex (SCR) avait une organisation horizontale. À l'Office de coopération EuropeAid, l'unité est structurée par secteur, chacun ayant une activité distincte, telle que l'assistance sur site, les autorités chargées de la réglementation, la sûreté de conception, etc. Cette structure accroît la mémoire et favorise l'échange d'expérience.

5.52-5.53. En ce qui concerne le programme de sûreté nucléaire Phare, la Commission a pris des mesures afin de renforcer le rôle de ses délégations au moment du passage de programmes plurinationaux centralisés à des programmes nationaux décentralisés. Les lignes de communication entre le siège et les délégations ont été renforcées et des personnes de contact pour la sûreté nucléaire ont été désignées dans les délégations. Par le passé, la délégation à Sofia a participé à la mise en œuvre de projets.

Une unité de gestion conjointe a été instituée à Moscou par Minatom et la Commission. À l'été 2001, la délégation de Moscou a reçu un agent supplémentaire chargé des questions de sûreté nucléaire.

Une des raisons qui ont incité la Commission à décider que la sûreté nucléaire ne devait pas faire partie de la première vague de décentralisation est la difficulté de recruter du personnel local ou européen de haut niveau.

La politique de la Commission en matière d'embauche de personnel local n'a pas changé: le personnel recruté sur place est rémunéré aux taux du marché, en tenant compte des circonstances locales. Dans l'intérêt du pays bénéficiaire, il faut éviter de créer des distorsions du marché local.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Lenteur persistante de la mise en œuvre des projets

Apurement du poids du passé au détriment des nouveaux projets

5.54. À sa création, le SCR s'est vu confier un héritage difficile (retards dans la plupart des anciens projets initiés auparavant, erreurs non corrigées, nombreux problèmes et factures laissés en suspens). Son activité première a été d'apurer le poids du passé au détriment des projets plus récents. Des projets ont dû être annulés ou réinitialisés parce qu'ils étaient devenus obsolètes ou que les soumissionnaires n'avaient pu maintenir leurs offres sur une aussi longue période.

5.55. Ainsi, à la fin de l'année 2000, seul un contrat et deux appels d'offres pour les projets «sûreté de conception» des programmes 1997 avaient été élaborés. Au moment où le SCR voulait signer les contrats pour deux projets dans le cadre de programmes 1996, le budget n'était plus disponible, car il avait été utilisé en 1997 par la DGIA pour financer un autre contrat. Il a fallu cinq mois pour obtenir une réallocation de budget, puis six et huit mois pour signer les deux contrats.

5.56. La Commission a toutefois amélioré la situation pour les programmes Tacis malgré la faiblesse de ses ressources en personnel (en partie compensée par la grande implication des gestionnaires). Ainsi, le «poids du passé» des montants engagés mais n'ayant pas encore fait l'objet de contrats, est passé de 142 millions d'euros à 117 millions d'euros pour les équipements et de 82 millions d'euros à 72 millions d'euros pour les contrats de services Tacis, entre 1998 et mi-2000. Toutefois, à cette même date, le montant devant encore faire l'objet de contrats pour les projets de services Phare (42 millions d'euros) était encore plus ou moins au niveau de 1998 (41 millions d'euros).

5.54. Afin de résorber le retard, la Commission a décidé d'appliquer une échelle de priorités très stricte pour le lancement de nouveaux projets; de ce fait, les projets portant sur la sûreté de conception ont été retardés. Les projets datant de 1996 ou avant sont terminés alors que les projets de 1997 et après sont soit en cours de préparation soit en cours de réalisation.

Une difficulté majeure a été la discordance entre la durée des projets d'équipement et celle des conventions de financement. Des mesures ont été prises pour prolonger les lignes budgétaires et des négociations furent entamées avec les soumissionnaires afin d'éviter que les bénéficiaires perdent leurs crédits. Ce processus a été mené à terme en 1998/1999.

5.55. La décision d'établir des priorités a fatalement entraîné des progrès considérables dans des domaines sensibles mais, comme il est mentionné plus haut, a été la cause de retards dans d'autres, notamment le secteur de la sûreté de conception. Une somme de 3 millions d'euros a toutefois fait l'objet de contrats en juillet 2001 pour ce secteur, sur une dotation de 11 millions d'euros pour 1997.

La Cour mentionne deux projets qui ont été signés en retard: l'un a été retardé à la demande du contractant en raison de problèmes de personnel; l'autre était associé à la réalisation d'essais effectués sur un certain type de réacteur installé tant dans les PECO que dans les NEI.

5.56. Les programmes Phare ayant une durée plus courte que Tacis (trois ans), tous les crédits doivent être contractés dans un délai plus court. En suivant la procédure normale, le programme 1997 était engagé avant sa clôture en octobre 2000, date à laquelle le montant pour Phare était inférieur de près de 3 millions d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Durée nécessaire à l'instruction des contrats

5.57. La majorité des contrats des programmes Phare et Tacis a enregistré un retard de plus d'un an, la justification de certains d'entre eux étant même remise en question par perte d'actualité. Fin 2000, en Russie, des projets au titre des programmes 1993, 1994 et 1995 n'étaient toujours pas finalisés. Pour une large part des projets 1997, les contrats n'étaient pas encore signés et les termes de référence des projets 1998 n'étaient pas encore définis. 165 projets russes avaient accumulé des retards importants. Au rythme actuel, il faudra plus de six ans pour venir à bout des retards accumulés.

5.57. Le reliquat de projets de sûreté de conception datant d'avant 1997 concerne dans sa totalité la fourniture d'équipements. Ces projets ont été interrompus en raison d'un conflit manifeste d'intérêts et ont été repris ultérieurement. La Commission est toujours convaincue que des résultats peuvent être obtenus avant la date limite du programme.

Les projets 1997 sont finalisés: tous les termes de référence ont été définis et les extensions des contrats avec les agents d'approvisionnement ont été réalisées. Pour 1998, tous les termes de référence ont été adoptés, sauf deux.

Le taux actuel de mise en œuvre ne doit pas être extrapolé pour les raisons suivantes:

- les augmentations de personnel permettront à la Commission de lancer davantage de projets en parallèle,*
- les nouvelles lignes directrices pour les contrats de fournitures prévoient que l'ensemble de l'appel d'offres doit être terminé dans un délai de 150 jours après la date limite fixée pour la soumission des offres,*
- la programmation de projets arrivés à maturité du point de vue technique réduira la fragmentation des projets et entraînera, de ce fait, des dépenses plus élevées par contrat.*

La plupart des contrats d'équipement 1993-1997 peuvent être conclus dans un délai de deux ans.

5.58. La mise en œuvre des premières phases des projets financés en Russie dans le cadre des programmes 1992-1998 a requis beaucoup de temps, comme cela ressort de la durée des phases reprise dans le **tableau 5.6**. Une étude des cas les plus problématiques montre que les délais constatés étaient principalement dus au grand nombre d'intervenants au niveau de la mise en œuvre ainsi qu'à la lourdeur des procédures. L'intention déclarée de la Commission de mettre un terme à l'utilisation des agences d'approvisionnement, recommandée par la Cour, devrait améliorer la situation en réduisant le nombre des intervenants et accélérer ainsi le processus de mise en œuvre.

5.58. En 1998, la Commission a décidé de réduire le nombre d'intervenants en confiant des responsabilités supplémentaires aux agents UE chargés de l'assistance sur site, pour la mise en œuvre des projets concernant l'amélioration des installations (voir la communication de 1998). En 1998, la Commission a décidé de ne plus recourir à des agences d'approvisionnement pour les programmes futurs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.59. Les autorités de sûreté endossent les spécifications techniques de tous les projets de fourniture d'équipements, lesquelles se doivent d'être en conformité avec la législation du pays. Cette approbation, qui est requise avant la publication de l'appel d'offres, est souvent source de retards importants, parfois sans raison apparente.

5.60. Du fait de la dilution des responsabilités entre les services de la Commission et les agences d'approvisionnement, les échanges de correspondance entre eux sont nombreux. Ils génèrent chaque fois des retards plus ou moins importants, notamment en cas de réaction tardive des unités Finance ou Contrats de la Commission. L'acceptation d'une évaluation d'appel d'offres peut nécessiter plusieurs mois.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.59. Pour les nouveaux grands projets, la Commission a l'intention de demander un protocole d'accord qui imposera des délais de réponse plus courts aux bénéficiaires.

5.60. La Commission a pris des mesures pour clarifier ses rapports avec les agences d'approvisionnement afin d'éviter toute correspondance et retards inutiles. À l'Office de coopération EuropeAid institué en 2001, l'unité Contrats et l'unité Finance ont été fusionnées en une seule unité dans chaque direction géographique. L'obligation de ne pas dépasser un délai de 150 jours entre la clôture de l'appel d'offres et la signature des contrats a aussi entraîné une rationalisation des opérations entre unités.

Tableau 5.6 — Programmes Tacis 1992-1998 en Russie — Durée des trois premières phases

Phases terminées au 11 octobre 2000		Durée des phases (en mois)			
Type de projet		ST/TdR	Appel d'offres	Négociations	Total des trois phases
Sûreté opérationnelle	Moyenne	3		2	5
	Maximum	3		3	6
Sûreté de conception	Moyenne	5	10	7	21
	Maximum	13	11	19	34
Garanties	Moyenne	7	16	7	18
	Maximum	13	16	10	30
Équipements	Moyenne	11	16	10	34
	Maximum	28	32	32	64
Tous types	Moyenne	9	14	9	28
	Maximum	28	32	32	64

Phases non terminées au 11 octobre 2000		Temps écoulé depuis le début de chaque phase (en mois)		
Type de projet		ST/TdR	Appel d'offres	Négociations
Sûreté de conception	Moyenne	31	22	
	Maximum	31	26	
Garanties	Moyenne	19	26	
	Maximum	24	27	
Équipements	Moyenne	32	24	23
	Maximum	52	38	50
Tous types	Moyenne	30	23	23
	Maximum	52	38	50

NB: Ces trois phases successives sont la préparation des spécifications techniques (ST) et des termes de référence (TdR), l'appel d'offres jusqu'à la sélection de l'adjudicataire et les négociations avec ce dernier jusqu'à la signature du contrat.

Source: Unité de gestion commune du programme Tacis sûreté nucléaire — Moscou.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.61. D'autres retards sont dus aux insuffisances des prestations de certains assistants techniques sur site — mauvaise estimation du coût des projets, mauvaise qualité initiale des documents techniques, lenteur à y intégrer les modifications demandées (par la Commission ou par l'agence d'approvisionnement).

Sous-traitance

5.62. L'assistance technique occidentale sous-traite des études portant sur la sûreté de conception à des instituts locaux. La rémunération des prestations de ces instituts est subordonnée au paiement du contractant principal par la Commission. Du fait de la lenteur de ces paiements par la Commission, les sous-traitants ne sont souvent payés en totalité que plus d'un an après avoir réalisé l'ensemble des travaux prévus, ce qui leur porte un grave préjudice compte tenu de leur situation financière souvent précaire. Malgré les critiques formulées à ce sujet par la Cour dans son rapport spécial, à fin 2000, la Commission n'avait pas encore résolu ce problème de manière satisfaisante.

Gestion améliorée, mais transparence encore insuffisante

Support technique du CCR

5.63. Suite à l'observation de la Cour relative à la délégation excessive de ses compétences, la Commission n'a plus recours à l'assistance technique du groupement de producteurs européens d'électricité. Elle a chargé le Centre commun de recherche d'assurer l'assistance technique pour la programmation, l'élaboration des termes de référence et l'évaluation des projets de sûreté de conception et d'assistance sur site.

5.64. Le recours au CCR pour le support technique a été bien accueilli par l'ensemble des acteurs, qui reconnaissent sa qualité scientifique et son indépendance. Ils sont relativement satisfaits de la rapidité avec laquelle il traite les tâches qui lui sont confiées. La durée moyenne de traitement des dossiers relatifs aux équipements (spécifications techniques, termes de référence, rapports d'évaluation) est passée de plus de 70 jours ouvrables au premier trimestre 2000 à moins de 20 jours à la fin de l'année.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.61. La Commission attend des nouvelles dispositions qu'elles améliorent la situation, à condition que les crédits ne soient engagés que lorsqu'il sera établi que les spécifications techniques ont atteint un niveau suffisant de préparation. Grâce au zèle dont font preuve les assistants techniques sur site pour préparer les nouveaux projets d'amélioration des installations, les délais devraient être mieux respectés.

5.62. La Commission traite directement avec son principal contractant. Elle prend actuellement des mesures pour accélérer les paiements aux contractants; rien ne s'oppose donc plus à ce que les sous-traitants soient payés en temps voulu.

5.63. La Commission a effectivement suivi l'observation faite par la Cour en 1998 concernant la «délégation excessive» de ses compétences au groupement de producteurs européens d'électricité. Elle a donc mis un terme à ses relations contractuelles avec ce groupement et a chargé le CCR d'assurer le support technique.

5.64. Cette amélioration est imputable en grande partie à l'augmentation du personnel du CCR s'occupant à temps plein de la sûreté nucléaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Projets de fourniture confiés à d'autres intermédiaires

5.65. La Cour a également critiqué le recours aux agences d'approvisionnement pour les fournitures d'équipement. En 2000, la Commission était toujours assistée par ce type d'agences pour des projets dont le financement était antérieur à 1998. À présent, elle a décidé, non pas de gérer elle-même ces projets, mais d'en confier à l'avenir la gestion à des opérateurs occidentaux chargés de l'assistance technique sur site. Cette solution n'offre cependant pas une garantie de transparence suffisante. D'ores et déjà, les consultants sur site assistent les bénéficiaires dans la rédaction des spécifications techniques et des termes de référence des projets d'équipements et participent aux évaluations des appels d'offres. Or, la Cour a relevé à plusieurs reprises que ces consultants ne respectaient pas toujours les règles et procédures applicables en matière d'appels d'offres, ce qui risquait de conduire à un conflit d'intérêts.

Implication mitigée des bénéficiaires

5.66. La situation économique des pays bénéficiaires a bien sûr un impact direct sur le niveau de sûreté nucléaire. Ainsi, en 2000, les centrales ukrainiennes pouvaient difficilement dégager les ressources nécessaires pour acheter du combustible, payer leur personnel (un à deux mois de retard pour le paiement des salaires), réaliser les entretiens nécessaires et assurer leur part de financement dans certains projets. Par ailleurs, la mise en œuvre des projets a aussi été affectée par les changements institutionnels, notamment en Bulgarie, en Russie et en Ukraine où l'absence de pouvoirs des autorités de sûreté et les fréquents changements intervenus au niveau du personnel ont posé des problèmes.

5.67. Dans les pays candidats à l'adhésion, la Commission dispose d'un plus grand pouvoir de persuasion que dans les NEI. Ainsi, la Bulgarie, la Lituanie et la Slovaquie ont accepté, juste avant le sommet d'Helsinki ouvrant la voie aux négociations d'adhésion, les exigences posées par la Commission de fermer les plus anciennes unités de leurs centrales.

5.68. Dans les NEI, par contre, la Commission dispose de moins de moyens de pression. En Ukraine, par exemple, elle a demandé aux différentes instances gouvernementales de renforcer l'autorité de sûreté (aujourd'hui sans grand pouvoir et dépendant du ministère de l'environnement), sans obtenir d'engagement ferme de

5.65. *La Commission a pris conscience des risques de conflits d'intérêts et a demandé au CCR et aux autres services de s'impliquer totalement dans l'évaluation des projets de fournitures/travaux. La première application d'une telle approche, à savoir lors de l'évaluation complexe du projet des installations de Tchernobyl, a été fructueuse. Grâce au travail à temps plein de l'équipe de spécialistes du CCR, l'expérience cumulative portera ses fruits.*

5.66. *Les observations de la Cour relatives à l'incidence de la situation économique et des changements institutionnels dans le domaine Tacis sont fondées. Les changements institutionnels peuvent avoir une influence moindre sur les programmes Phare, puisque les coordinateurs nationaux de l'aide dans les pays candidats à l'adhésion sont chargés d'actions de contrepartie.*

5.68. *La perspective de l'élargissement constitue une occasion unique pour la Commission d'exercer une pression sur les pays bénéficiaires, ce qui n'est pas le cas avec les NEI. Les projets de la BERD dans ces pays sont aussi entravés par des difficultés au niveau des processus nationaux de prise de décisions.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

leur part. La BERD peut poser des conditions plus rigoureuses, étant donné qu'elle est appuyée par le G7. Elle peut par exemple annuler un projet, s'il apparaît au bout de quelques mois qu'il ne peut, du fait du bénéficiaire, être réalisé dans le calendrier prévu.

5.69. Le peu de motivation de certains bénéficiaires dans les NEI nuit à une mise en œuvre optimale des projets. Cela vaut particulièrement pour les autorités de sûreté. Les États bénéficiaires n'ont pas encore réussi — surtout par manque de réelle volonté — à se doter d'autorités de sûreté fortes et indépendantes. Cette situation a été dénoncée par diverses institutions, telles que le G7, l'AIEA ou la BERD.

5.70. C'est dans ce cadre que doit être considérée la question de l'impact des projets d'assistance aux autorités de sûreté financés par l'UE. La mise en œuvre de l'approche «2 + 2» (aide parallèle aux centrales et aux autorités de sûreté) s'est révélée particulièrement difficile. Ce concept nécessite un engagement de toutes les parties concernées et une synchronisation des travaux industriels et réglementaires. En Russie, le seul contrat-cadre qui ait été signé a connu de nombreux problèmes et aucun projet de ce type n'avait encore démarré en Ukraine à la fin 2000. Les bénéficiaires semblent ne pas comprendre l'objectif de cette approche et n'y voir qu'une source de financement de leurs autorités de sûreté.

Conclusions

5.71. Sur la base de ses travaux de suivi des observations antérieures formulées dans son rapport spécial n° 25/98, la Cour reconnaît que la Commission a précisé sa stratégie pour l'avenir, mais les effets bénéfiques de sa nouvelle approche doivent encore se concrétiser. En raison notamment du support du CCR, elle exerce également un meilleur suivi des projets. En outre, la Commission a légèrement réduit les délais de paiements et applique la réglementation de façon plus rigoureuse.

5.70. *Si ce concept est valable en principe, il est difficile à appliquer. La mise en œuvre de grands projets (projets d'amélioration des centrales) ne peut commencer que si l'organisation occidentale de la sûreté technique a examiné tous les aspects des plans d'octroi de licences.*

5.71. *La Commission se félicite des observations de la Cour sur la clarification de sa stratégie pour l'avenir et les améliorations du suivi et du contrôle. Bien que le système des projets par priorité ait été mis en place, il n'y a eu de suivi de la nouvelle stratégie ni de la part du Parlement européen ni de celle du Conseil.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.72. La Cour note cependant que, fin 2000, plusieurs carences soulignées dans son rapport spécial persistaient:

- a) la Commission n'avait toujours pas défini d'indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés en matière de normes de sûreté (voir point 5.48);
- b) la forte rotation du personnel et la faible implication des délégations a fait obstacle à la mise en œuvre et au suivi des projets (voir points 5.51-5.53);
- c) l'exécution des projets et l'absorption des retards accumulés étaient encore très lentes (voir points 5.54-5.61);
- d) la réglementation en matière d'appel d'offres n'était pas toujours rigoureusement respectée et les problèmes liés à la gestion et à la fourniture des équipements n'étaient pas résolus (voir point 5.65);
- e) la coordination entre les projets réalisés sur site et ceux prévus pour les autorités de régulation et de contrôle de la sûreté restait déficiente et l'efficacité de «l'approche 2 + 2» aléatoire (voir point 5.70);
- f) les instituts locaux auxquels est sous-traitée la réalisation des études continuaient d'être payés avec un important retard, ce qui les mettait dans une situation financière délicate (voir point 5.62).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.72.

- a) *Une méthodologie a été mise au point pour définir la position de l'UE en ce qui concerne un «niveau élevé de sûreté nucléaire». Cette méthodologie ne se fonde pas sur les «normes UE». Elle servira au cours des négociations d'adhésion et sera prise en compte dans le projet envisagé dans le cadre du programme Tacis, destiné à définir des moyens d'améliorer l'évaluation des progrès réalisés en ce qui concerne la sûreté des installations dans les NEI.*
- b) *Le nombre de postes a été augmenté, le personnel temporaire est remplacé par du personnel permanent et une certaine décentralisation a été mise en place.*
- c) *Les mesures suivantes ont été prises: une augmentation des ressources humaines, un engagement plus ferme du CCR, un classement strict des projets par priorité, des projets plus vastes, une amélioration de la programmation et l'arrêt du recours aux agences d'approvisionnement. Ces mesures ont été complétées par des réformes générales entreprises au moment de la création de l'Office de coopération EuropeAid, à savoir la règle des 150 jours inscrite dans les nouvelles orientations pour les contrats de fournitures et la structure même du nouvel office, axée davantage sur la mise en œuvre des projets.*
- d) *La Commission a simplifié ses règles et procédures, créant ainsi un cadre plus efficace et réduisant le risque de non-respect. La Commission est convaincue que grâce aux mesures résumées ci-dessus les contrats d'équipement pour les années de programmation 1993-1997 pourront être finalisés dans un délai de deux ans.*
- e) *La Commission ne lancera ces projets industriels que si des conditions claires sont satisfaites (par exemple, approbation des plans d'octroi de licences par l'organisation occidentale de sûreté technique).*
- f) *La Commission ne peut pas interférer dans les relations entre son principal contractant et un sous-traitant, mais les mesures prises par l'Office de coopération EuropeAid pour accélérer les paiements au principal contractant doivent aussi permettre de payer les sous-traitants plus rapidement.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.73. Ces carences sont en partie dues au fait que la Commission n'a toujours pas affecté les ressources humaines nécessaires à une mise en œuvre et un suivi satisfaisants de ses programmes (voir points 5.51-5.53). À la fin 2000, la restructuration de ses services était toujours en cours. Elle n'a pas non plus assez rationalisé ses procédures de mise en œuvre (voir points 5.58-5.60) ni suffisamment conditionné son aide de façon à motiver davantage les bénéficiaires (voir points 5.68-5.69).

Recommandations

5.74. La Commission devrait allouer les ressources humaines nécessaires à l'unité gestionnaire, le cas échéant, en recrutant des experts pour une période appropriée. Elle devrait aussi impliquer davantage ses délégations sur place et leur donner la possibilité d'offrir à des agents locaux des contrats suffisamment attrayants pour attirer et conserver des experts de qualité.

5.75. Le nouveau manuel d'instructions pour la passation des marchés de services, de fournitures et de travaux ⁽²²⁾ impose désormais des durées limites pour l'attribution des marchés et la signature des contrats. À l'avenir, la Commission devrait également imposer des durées limites pour la rédaction et l'endossement, par toutes les parties, des documents constituant les dossiers d'appel d'offres.

5.76. La Commission pourrait accroître l'efficacité de ses interventions en conditionnant davantage ses interventions. Ces conditions pourraient être discutées dans le cadre des accords de partenariat et de coopération (APC). Si les orientations définies par le sous-comité «Environnement, énergie, sûreté nucléaire» étaient examinées au niveau du comité général APC, une stratégie cohérente engageant l'État bénéficiaire et portant à la fois sur des aspects sociaux, fiscaux et institutionnels pourrait être arrêtée pour le secteur de l'énergie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.73. La Commission a renforcé l'unité compétente au sein de l'Office de coopération EuropeAid et de la direction générale Élargissement par du personnel permanent. Une évaluation constante des projets est assurée par des consultants sous contrat, qui informent la Commission à intervalles réguliers. Grâce aux nouvelles lignes directrices, la mise en œuvre des projets est devenue plus efficace et plus transparente.

Le principe de la conditionnalité ne peut être appliqué strictement que dans le cadre des programmes Phare. Il sera fait de plus en plus souvent usage des protocoles d'accord dans les relations avec les NEI.

5.74. Des mesures ont été prises pour résoudre le problème des ressources humaines en renforçant l'unité opérationnelle de sûreté nucléaire au sein de l'Office de coopération EuropeAid et à la direction générale Élargissement, et en recrutant du personnel très spécialisé dans des domaines très spécifiques pour le CCR pour une période de trois ans. Les questions concernant le rôle que devraient jouer les délégations sont à l'étude et devraient être résolues dans le cadre des décisions de déconcentration qui seront prises pour le programme Tacis et la décentralisation de Phare.

5.75. La Commission attend du nouveau manuel d'instructions qu'il serve à raccourcir les délais au cours des différentes phases de la passation de marchés. Pour les programmes futurs, la Commission entend établir une série de nouvelles lignes directrices qui indiqueront explicitement les durées maximales nécessaires pour les diverses étapes de la préparation d'un dossier d'appel d'offres.

5.76. La Commission reconnaît qu'il est important d'inclure tout type d'assistance dans un cadre politique plus large. Les accords de partenariat et de coopération sont certainement le meilleur outil disponible tant dans les sous-comités compétents que dans les réunions au niveau politique. Bon nombre des difficultés rencontrées ne sont pas imputables uniquement à l'absence d'endossement politique, mais aussi à des problèmes dans le suivi au jour le jour de l'évolution des projets.

⁽²²⁾ Manuel d'instructions sur les marchés de services, de fournitures et de travaux conclus dans le cadre de la coopération communautaire en faveur des pays tiers, adopté par la Commission le 10 novembre 1999 [SEC(1999) 1801/2].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

AUTRES OBSERVATIONS

*Opérations liées à Tacis***Facilité dite «de Bangkok»**

5.77. Sous le régime de la facilité dite «de Bangkok», le programme Tacis a, depuis 1992, fourni à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement un financement sous forme de concours en appui à la composante d'assistance technique (AT) de son action. L'AT d'appui est principalement destinée à être utilisée pour la préparation et la mise en œuvre des investissements de la BERD. Les paiements se sont élevés chaque année à 20 millions d'euros environ (23 millions d'euros depuis 1998).

5.78. La BERD établit chaque année un «ratio de levier financier» pour l'AT financée par Tacis qui mobilise des investissements BERD. En fonction de la définition de ce ratio, des chiffres différents peuvent être constatés. Dans le rapport annuel Tacis 1999 par exemple, le ratio est de 1 pour 50, alors que, en 1999, un rapport d'évaluation avançait deux chiffres, 1 pour 15 et 1 pour 38. La Cour a éprouvé des difficultés à vérifier dans son audit le lien entre l'AT d'appui et l'investissement de la BERD lui-même. Des cas de double prise en compte des investissements ont été constatés, ce qui indique que le ratio est en fait inférieur à celui communiqué. Compte tenu de la définition peu claire du ratio de levier financier, son utilité est très relative et il ne devrait pas servir de critère permettant de justifier l'existence de la facilité de Bangkok.

5.79. Une partie de la facilité de Bangkok peut être utilisée pour financer les coûts opérationnels des fonds de participations de démarrage (*Early Stage Equity Funds*) et fournir une AT aux études précédant les investissements ainsi qu'une assistance en termes de conseil après l'investissement. Au cours des années 1999 et 2000, quelque 25 % de la facilité de Bangkok ont été utilisés à cette fin (5-6 millions d'euros). Au 31 décembre 2000, un montant total de 31,2 millions d'euros au titre de la facilité de Bangkok avaient été utilisés pour l'AT et la gestion des fonds de participations de démarrage. Les investissements correspondants et les prêts versés par la BERD s'élèvent à seulement 69,2 millions d'euros. Le ratio d'investissement qui en résulte n'est que de 1 pour 2, donc très faible.

5.80. Les fonds de participations de démarrage ont initialement été mis en place pour fournir aux PME privées des ressources propres dans une certaine région. Ces conditions n'ont pas toujours été remplies. L'investissement BERD est souvent un mélange de prêt et de capital.

5.78. La Commission estime que cet indicateur de performance est utile pour évaluer l'incidence de la facilité dite «de Bangkok». La Commission convient qu'il faut veiller à calculer le plus précisément possible le ratio de levier financier et a déjà pris des mesures pour faire en sorte que le calcul de ce ratio soit rapporté de manière plus précise à l'avenir. Ce qui constitue un bon résultat mesuré par le ratio variera selon l'activité spécifique menée.

Le ratio de levier financier n'est pas le critère principal d'efficacité pour les opérations de la facilité dite «de Bangkok». La Commission et la Banque tentent plutôt de procéder à une évaluation plus large de «l'impact de transition» avant de financer des opérations. Les mesures comportaient notamment la croissance commerciale, la création d'emplois, l'utilisation des nouvelles technologies, de meilleures pratiques commerciales et une meilleure gouvernance des entreprises.

5.79. Les opérations de capital-risque sont notoirement coûteuses et risquées et il était attendu dès le début que le ratio d'assistance technique par rapport au capital investi serait élevé. En réalité, le ratio a été nettement meilleur que ce que l'on attendait parce que l'assistance technique a été inférieure à ce qui était prévu et la Banque envisage d'accroître le capital de certains des fonds dans la perspective de mobiliser des capitaux du secteur privé. Les fonds de participations de démarrage («fonds ESE») se sont si bien imposés comme des véhicules d'investissement crédibles que la Commission sera en mesure de retirer son appui un peu plus tôt que prévu.

5.80. La politique d'investissement de ces fonds est décidée par des commissions de surveillance, dont la Commission fait partie. Comme il est normal dans les opérations de capital-risque privé, la politique d'investissement de ces fonds prévoit notamment que les investissements peuvent être un mélange de prêt et de capital.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.81. Ces fonds d'investissement sont gérés par des contractants appelés gestionnaires de fonds. Une partie importante des gestionnaires de fonds intervient aussi dans d'autres activités d'investissement et de financement en Russie, ce qui crée un risque de conflit d'intérêts: si un gestionnaire de fonds peut avoir largement recours à des consultants pour évaluer et contrôler des investissements dans un portefeuille, le risque existe qu'il effectue les mêmes investissements dans un autre portefeuille, ce qui représente une prestation de service en faveur des détenteurs de ce dernier portefeuille. En conséquence, aucune assurance ne peut être obtenue sur le bien-fondé de l'emploi de l'AT fournie par l'UE par le gestionnaire de fonds.

5.82. La facilité de Bangkok est également utilisée pour financer le programme «Turn Around Management» (TAM). L'objectif fondamental du programme TAM est de fournir des conseils pratiques aux gestionnaires expérimentés d'entreprises sélectionnées. Cette assistance n'a aucun lien direct avec les investissements BERD et ne relève pas des activités bancaires de la BERD. En conséquence, les critères d'éligibilité pour le financement de ce programme dans le cadre de la facilité de Bangkok ne sont pas réunis.

5.83. En vertu des protocoles annuels de financement, la BERD est tenue de fournir à la Commission un rapport sur chaque programme annuel. Le rapport en question devrait comporter une évaluation du degré de réalisation des objectifs du programme. Le dernier rapport présenté est daté du 12 avril 1999 et se rapporte à l'année 1998. Ce rapport ne comporte cependant aucune évaluation du degré de réalisation des objectifs du programme.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.81. Les trois mesures de sauvegarde suivantes permettent d'éviter un réel conflit d'intérêts:

- l'exigence que les opérations d'appui de la BERD soient «complémentaires», c'est-à-dire dans des domaines où les opérateurs du secteur privé n'investiraient pas. Cela apparaît dans la politique d'investissement des fonds ESE,
- des accords de gestionnaire de fonds excluent les investissements croisés,
- l'assistance technique européenne est gérée par la BERD et non par les gestionnaires des fonds. La BERD a conseillé à la Commission qu'un seul des gestionnaires de fonds ait d'autres intérêts de capital-risque en Russie. Jamais un gestionnaire de fonds n'a co-investi dans une entreprise bénéficiant également des fonds ESE.

5.82. Le champ d'application de la facilité de Bangkok est défini par le protocole annuel de financement avec la BERD. Au cours des années en question, le programme TAM a été explicitement mentionné dans la liste des projets éligibles qui est annexée à la proposition de financement et soumise à l'approbation des États membres. Le programme TAM est un bon programme en soi. Toutefois, la Commission convient que la facilité de Bangkok n'est pas le mécanisme de financement le plus approprié et a déjà décidé que, à partir de 2001, le programme TAM serait financé au titre du programme national Tacis.

5.83. Les rapports comportent une évaluation de chacune des opérations ayant bénéficié d'un financement. Par le passé, la Commission n'a pas insisté pour que la Banque rassemble ceux-ci pour faire une évaluation au niveau du programme puisqu'elle n'était pas convaincue de la valeur ajoutée d'un tel exercice. Néanmoins, depuis 2001, la BERD tente de procéder à cette évaluation dans un rapport annuel présenté aux donateurs. La Commission a complété les évaluations annuelles de la Banque au niveau des opérations par une évaluation indépendante du programme se rapportant à 1999.

En 2001, la présentation et le contenu des rapports vont être améliorés; ils mettront davantage l'accent sur l'impact de transition. Les fonds de participation de démarrage (25 % du programme) font l'objet d'un rapport trimestriel ainsi que d'examins semestriels au sein des commissions de surveillance et d'un rapport annuel qui doit être approuvé par la Commission avant que les fonds soient dégagés pour les années ultérieures. Il a été convenu en principe que la Commission suivrait de plus près d'autres projets récurrents, en particulier les opérations de microfinancement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.84. La DG Audit a procédé au contrôle de la facilité auprès de la BERD en février 2000. Il s'agit du seul audit réalisé au cours des quatre dernières années. L'audit a formulé un certain nombre de constatations; des audits *ex post* de ce type devraient être opérés régulièrement. Les projets relevant de la facilité de Bangkok ne sont contrôlés ni par les unités de suivi Tacis ni par la BERD elle-même, bien que le contrat de surveillance prévoie qu'un contrôle devrait également être opéré sur ces projets, si la BERD en fait la demande. Jusqu'à présent, aucune demande n'a été présentée dans ce sens.

5.85. S'il était décidé de maintenir la facilité en dépit de son incidence limitée, la Commission devrait améliorer sa gestion par le biais des mesures suivantes: i) les contrats relatifs à la gestion du Fonds d'investissement devraient être rendus plus transparents; ii) les projets devraient être surveillés dans le cadre de l'activité normale de surveillance de Tacis; iii) la Commission devrait systématiquement demander la production de rapports opérationnels et financiers, et en faire une condition pour le paiement; iv) la fiabilité des rapports devrait faire l'objet d'un audit.

Centre international pour la science et la technologie (CIST) et Centre pour la science et la technologie, Ukraine (CSTU)

5.86. Le Centre international pour la science et la technologie (CIST) et le Centre pour la science et la technologie, Ukraine (CSTU) offrent aux scientifiques des NEI qui étaient spécialisés dans l'armement la possibilité de se réorienter vers des activités civiles (non-prolifération). L'objectif est aussi d'apporter une contribution à la transition vers l'économie de marché et de favoriser l'intégration des scientifiques et ingénieurs des NEI dans la communauté scientifique internationale. Les centres reçoivent le soutien de donateurs, dont les plus importants sont les États-Unis d'Amérique, le Japon et l'UE. Ils emploient un personnel local aussi bien qu'international et présentent des rapports annuels comportant des états financiers. Ces derniers sont audités par un auditeur externe privé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.84. La Commission est d'accord avec les conclusions de la Cour en ce qui concerne les audits, mais ne juge ni nécessaire ni souhaitable que les projets de la facilité de Bangkok soient contrôlés d'office par les unités de surveillance Tacis. La BERD est responsable pour l'ensemble du cycle de projets, y compris le suivi de la qualité des services fournis et est mieux placée pour exercer le rôle de contrôleur puisqu'elle dispose des compétences techniques nécessaires et qu'elle est présente sur le terrain.

La Commission pourrait exercer une surveillance plus stricte des résultats de certains des programmes à plus long terme financés par Tacis. Un système de surveillance est en place pour les fonds ESE et sera étendu pour couvrir les opérations de microfinancement. La Commission examine avec la BERD s'il serait possible d'assurer un certain suivi par le biais des unités de surveillance TACIS d'un échantillon de projets de la facilité de Bangkok.

5.85. La Commission est d'accord qu'il faudrait contrôler plus souvent les fonds de la facilité de Bangkok et continuera à œuvrer pour améliorer la qualité des rapports et du suivi par les services de la Commission. Elle estime que les sauvegardes sont suffisantes pour assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts dans les accords de gestion des fonds. Le suivi assuré dans le cadre de l'activité normale de surveillance de TACIS ne serait pas approprié et il n'améliorerait pas non plus la gestion des fonds. Cependant, la Commission assurera un suivi plus strict par le biais de ses fonctionnaires assistés, le cas échéant, par des experts extérieurs, selon les orientations adoptées pour les fonds de participation de démarrage.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.87. Avant le transfert en février 2001 de la totalité de la mise en œuvre du programme à la direction générale Recherche, la répartition des responsabilités au sein de la Commission en matière de gestion financière de l'aide au CIST et au CSTU entre l'office de coopération EuropeAid (ex-service commun des relations extérieures) et les DG Relations extérieures et Recherche n'était pas claire en ce qui concerne le contrôle sur les paiements et de suivi financier. Les paiements de la Commission au CIST et au CSTU ne reposent que sur une estimation des besoins de trésorerie, sans qu'un suivi des dépenses effectivement engagées n'ait lieu. La Commission a versé 88 millions d'euros au CIST entre 1994 et 2000, et 5 millions d'euros au CSTU entre 1998 et 2000, sans avoir jamais effectué d'audit ex post sur ces fonds.

5.88. La Commission devrait améliorer le suivi des dépenses effectives moyennant des audits *ex post* réguliers. Une évaluation de l'incidence et de l'efficacité du programme devrait être réalisée, comme cela est régulièrement effectué par les autorités publiques d'un autre important donateur, les États-Unis d'Amérique ⁽²³⁾.

PRINCIPALES OBSERVATIONS FIGURANT DANS DES RAPPORTS SPÉCIAUX

Aide humanitaire d'urgence en faveur des victimes de la crise du Kosovo (ECHO)

5.89. La crise du Kosovo a été marquée par d'importants déplacements de population dans la région entre les mois de mars et de juillet 1999 ainsi que par une destruction massive. Par l'intermédiaire de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (European Community Humanitarian Office, ECHO), l'Union européenne (UE) a apporté une aide humanitaire de 400 millions d'euros en réponse aux besoins de la population.

⁽²³⁾ Dernier rapport: US General Accounting Office 01-582, *Armes de destruction massive*, p. 17, publié en mai 2001.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.87. Afin d'améliorer le contrôle financier, la Commission a demandé aux centres pour la science de fournir, en plus de leurs demandes pour leurs besoins de trésorerie, des estimations mises à jour des dépenses pour chaque projet. C'est particulièrement important étant donné que les centres paient en dollars des États-Unis.

5.88. Les centres pour la science sont principalement responsables de l'audit et du suivi de tous les projets financés par l'Union européenne, et les accords signés entre les centres et les bénéficiaires prévoient également l'audit et le suivi ⁽¹⁾.

C'est le personnel des centres qui procède au suivi quotidien des projets et non le personnel de la Commission. Les centres examinent les rapports techniques, parfois avec l'aide de contrôleurs occidentaux, afin de s'assurer que les projets atteignent les résultats escomptés et de déterminer s'ils suivent le calendrier prévu. Il y a également pour chaque projet financé par l'Union européenne au moins un collaborateur européen, qu'il s'agisse d'un laboratoire national ou d'une entreprise privée. Le bureau Tacis de Moscou a fourni une assistance pour ce suivi à deux reprises au moins, en 1996 et en 1998.

5.89. Le budget de 400 millions d'euros utilisé lors de la crise du Kosovo représentait environ le double du budget initial d'ECHO avec pratiquement pas de personnel supplémentaire. En réalité cela a signifié qu'ECHO a dû gérer douze décisions supplémentaires et 500 contrats supplémentaires.

⁽¹⁾ Cette approche de l'audit et du suivi a été discutée et approuvée par le Conseil [règlements (CEE) n° 3955/92 (JO L 409 du 31.12.1992, p. 1), (Euratom, CEE) n° 2053/93 (JO L 187 du 29.7.1993, p. 1), (CE) n° 1766/98 (JO L 225 du 12.8.1998, p. 2) et (Euratom) n° 2387/98 (JO L 297 du 6.11.1998, p. 4)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.90. L'audit, qui a été mis en œuvre entre les mois de juillet 1999 et de février 2000, a consisté principalement à apprécier la façon dont ECHO a géré l'aide communautaire en faveur des victimes de la crise du Kosovo ainsi que le cadre administratif dans lequel cette aide s'inscrivait.

5.91. ECHO agit comme un donateur actif, finançant les programmes d'agences des Nations unies, d'organismes internationaux et d'ONG, et assumant la responsabilité du suivi et de l'évaluation. Un grand nombre d'acteurs était impliqué dans la crise du Kosovo, ce qui, dans certains domaines, s'est traduit par des cas de double emploi et des mesures inefficaces. La complexité des relations entre le grand nombre d'acteurs a rendu nécessaires des mécanismes de coordination *ad hoc* complexes.

5.92. Les relations entre ECHO et ses partenaires des Nations unies étaient tendues. Des différences de vues demeuraient sur des questions importantes telles que la comptabilité et l'établissement de rapports concernant les projets. Un montant de 15 millions d'euros disponible au titre d'ECHO pour l'aide alimentaire est donc resté bloqué pendant le point culminant de la crise du Kosovo. Une approche plus réaliste et plus active du financement et de la participation au processus décisionnel des agences des Nations unies serait souhaitable.

5.93. Les bureaux locaux d'ECHO ont souffert d'un manque d'effectifs. Les experts présents sur place ont dû faire face à de nombreux problèmes de mise en œuvre sans être assistés sur le terrain par des agents investis de pouvoirs décisionnels. Cette situation a entraîné des retards ainsi qu'un décalage entre le siège d'ECHO à Bruxelles, qui est doté de pouvoirs décisionnels, et ses bureaux sur le terrain.

5.94. Les procédures de décision et de paiement au niveau communautaire ne permettent pas de réagir promptement. La prise en compte de l'urgence dans le cadre contractuel spécifique à la mise en œuvre des activités d'ECHO est limitée. Les procédures administratives d'ECHO devraient être adaptées au degré d'urgence.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.90. La Commission reconnaît que l'échantillon de contrats examiné par la Cour est le reflet des principaux partenaires d'ECHO (c'est-à-dire de ses partenaires qui ont des contrats avec des budgets individuels plus importants), et des principales zones géographiques et secteurs d'intervention. Cependant, il se peut que cela ait détourné l'attention des partenaires ONG d'ECHO qui, ensemble, ont reçu plus de la moitié des fonds.

5.91. ECHO s'est efforcé de coordonner les activités, et notamment de fournir des mises à jour quotidiennes sur les opérations aux États membres. La Commission n'est pas d'avis que la Commission ou ECHO puissent être tenus pour principaux responsables de l'absence de coordination entre ou avec les États membres.

5.92. La Commission reconnaît que tous les problèmes dans les relations entre la CE et les Nations unies n'ont pas été résolus; en effet l'accord Nations unies-CE du 9 août 1999 identifiait clairement certains domaines qui nécessitent un examen complémentaire. Une consultation interservices sur cette question a eu lieu au sein de la Commission au cours de l'été 2001, mais les notes d'orientation pour les futures missions de contrôle qui doivent être observées par la Commission et les Nations unies doivent encore être finalisées. On espère qu'une solution mutuellement satisfaisante pourra être trouvée avant la fin de l'année.

L'impossibilité de conclure plus tôt des contrats pour 15 millions d'écus est due en grande partie au refus catégorique d'un partenaire des Nations unies d'autoriser l'accès aux documents originaux lors d'une visite de vérification d'ECHO en juillet 1999. Cela a entraîné la suspension provisoire des paiements en 2000. Les fonds ont ultérieurement fait l'objet de contrats.

5.93. Plusieurs membres du personnel du siège d'ECHO ont effectué des missions sur le terrain pour des questions opérationnelles et administratives, ce qui signifie que dans la plupart des cas la communication entre Bruxelles et les bureaux sur le terrain n'a posé aucun problème. La Commission admet cependant que, dans certains cas, des retards ont été constatés à cause de la nécessité d'obtenir l'approbation des contrats par Bruxelles. Reconnaisant qu'il était nécessaire d'améliorer cet état de choses, ECHO a désormais identifié des membres de son personnel qui sont habilités à effectuer ces tâches à l'avenir, en cas de besoin.

5.94. La Commission a déjà approuvé, à la demande d'ECHO, le principe d'une nouvelle procédure de décision cadre pour les premières urgences, afin de réagir avec plus de souplesse et rapidité à de telles situations. Cette nouvelle procédure est maintenant en place.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.95. En raison de la lenteur des procédures, les contrats ECHO ont continué au-delà de la durée initialement prévue parce qu'ils ont tardé à être mis en place. Cette situation, combinée au retour rapide et imprévisible des réfugiés au mois de juin 1999, a nui à la pertinence et à l'utilité de certaines actions concernées. Dès lors, le cadre réglementaire et de procédure a eu un effet inverse sur la capacité d'ECHO de réagir rapidement et efficacement aux modifications de circonstances.

Agence européenne pour la reconstruction

5.96. La Cour a examiné l'efficacité de l'Agence européenne pour la reconstruction au titre de 2000, au niveau de sa structure organisationnelle, de la gestion de son budget opérationnel ainsi que de la mise en œuvre de son programme au Kosovo. Elle a également essayé de déterminer si certains éléments ayant une incidence sur l'économie et l'efficacité des interventions n'étaient pas négligés.

5.97. La Cour conclut que, en 2000, l'efficacité de l'administration de l'Agence ainsi que de sa gestion budgétaire a été d'un niveau élevé. Elle est parvenue à réaliser la plupart des objectifs ambitieux qui ont été fixés pour sa première année d'activité dans les domaines de l'énergie, du logement, des transports et de l'agriculture. Fin 2000, plus de 90 % des fonds engagés avant décembre 2000 avaient fait l'objet de contrats et plus de la moitié des fonds engagés pour des opérations avaient été versés. Elle s'est efforcée de respecter les principes d'efficacité et d'économie. L'Agence est parvenue, moyennant une application très flexible des règles en vigueur, à obtenir de meilleurs prix et a stimulé l'économie régionale.

5.98. La Cour recommande à l'Agence de ne pas disperser ses efforts, mais de continuer à concentrer ses ressources humaines et financières sur les dernières priorités de reconstruction. Elle recommande aussi vivement à la Commission, qui finance le pilier de l'UE au sein de l'Administration transitoire des Nations unies au Kosovo (UNMIK), chargée de la reconstruction du Kosovo, d'intervenir davantage pour mettre en place un cadre politique et une stratégie destinés à garantir la durabilité des investissements financés par l'UE au Kosovo, qui n'était pas garantie dans les circonstances de l'époque.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.95. La Commission estime que les retards dans l'utilisation des fonds en 1999 n'ont pas dans la pratique réduit la pertinence et l'utilité des activités financées par la Commission. En effet, 53,6 millions d'euros d'aide humanitaire ont déjà fait l'objet de contrats en avril 1999. Compte tenu de la complexité de la crise, la Commission estime que les retards n'étaient pas exagérés et qu'il n'y avait pas d'autre solution possible.

5.97. La Commission se félicite de l'avis favorable de la Cour sur l'administration et la gestion budgétaire efficaces de l'Agence. Des objectifs clairs et l'accent mis sur les résultats escomptés ont permis à l'Agence d'atteindre ses objectifs.

5.98. La Commission souscrit à l'avis de la Cour selon lequel l'Agence doit continuer à centrer ses efforts sur des secteurs clés en fonction des besoins sur le terrain et conformément au règlement «CARDS».

La Commission partage également l'avis de la Cour sur la nécessité de mettre en place un cadre politique et une stratégie à long terme. La Commission poursuivra l'objectif de la mise en place d'une politique durable et d'un cadre de réglementation avec l'UNMIK ainsi qu'avec les institutions provisoires de gouvernement autonome qui doivent être élues au Kosovo.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Programme Tacis de coopération transfrontalière

5.99. Le programme Tacis de coopération transfrontalière a été mis en place en 1996 à l'initiative du Parlement européen et couvre des régions de la Russie, du Belarus, de l'Ukraine et de la Moldova limitrophes de l'Union européenne (Finlande) ou des pays «Phare». Le programme répond aussi à la demande formulée en 1994 lors du Conseil européen d'Essen d'une coopération transfrontalière renforcée en Europe centrale et orientale afin de promouvoir la coopération régionale et le bon voisinage.

5.100. Au total, 132,5 millions d'euros, soit environ 5 % du budget total de Tacis, ont été engagés au titre du programme au cours de la période 1996-2000. Selon le principal document d'orientation de la Commission en la matière, les objectifs du programme sont les suivants:

- a) promouvoir le développement économique et social dans les régions frontalières en soutenant des projets durables afin de réduire le risque de voir la stabilité dans la région menacée par la disparité considérable entre les niveaux de vie de part et d'autre de la frontière. Le programme devrait en particulier aider les régions frontalières à surmonter les problèmes spécifiques de développement découlant de leur situation périphérique par rapport à l'économie nationale;
- b) financer des projets qui ont une incidence transfrontalière et bénéficient de l'appui des communautés établies de part et d'autre de la frontière; cette coopération est considérée comme essentielle pour assurer un développement durable;
- c) financer en priorité les projets dont l'engagement local ou régional peut être prouvé.

5.101. Bien que ces objectifs soient analogues à ceux du programme de coopération transfrontalière (PCT) Phare, la Commission n'a pas mis en place pour le PCT Tacis les mécanismes de coordination utilisés dans le cadre du PCT Phare pour promouvoir la coopération transfrontalière. En particulier, les comités mixtes de programmation et de surveillance mis en place par la Commission pour créer, au niveau régional, un forum permettant aux États membres et aux pays Phare d'identifier les projets d'intérêt commun n'ont pas été mis en place dans le cadre du PCT Tacis pour encourager le dialogue entre les pays Phare et les pays Tacis.

5.101. *La coopération transfrontalière a commencé plus tard que le principal programme Tacis et le PCT Phare et a des ressources relativement limitées. Au début, des procédures et pratiques nouvelles ont dû être mises en place et l'impact du programme ne sera apparent que quelques années après son démarrage.*

Le PCT Tacis doit être séparé du PCT correspondant Phare. Même si les objectifs fondamentaux de la coopération transfrontalière Tacis et de celle de Phare sont identiques, le contexte politique est totalement différent, le dernier faisant

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

partie de l'aide préadhésion axée sur une transition harmonieuse des programmes Phare vers les futurs programmes Interreg. Les bénéficiaires du PCT Tacis sont les NEI dont les relations avec l'UE sont en cours de développement. Ces points de départ différents se retrouvent dans les procédures de prise de décision et structures de gestion et ressources allouées aux deux programmes.

Bien qu'il n'existe pas encore de comité transfrontalier entre Phare et Tacis, un séminaire sera organisé à Saint-Petersbourg en novembre; il réunira des représentants de toutes les parties concernées par la coopération transfrontalière Tacis ainsi que des participants de Phare. Au cours de ce séminaire, les avantages des comités transfrontaliers existants entre partenaires finlandais et russes seront mis en lumière dans le but de susciter des arrangements similaires pour les frontières Tacis/Phare.

5.102. La conclusion générale est que le programme Tacis de coopération transfrontalière est un instrument qui peut jouer un rôle utile pour résoudre des problèmes liés à l'établissement de nouvelles frontières orientales de l'Union européenne à l'issue des prochaines adhésions et donner une expression plus concrète à la politique relative à la dimension septentrionale de l'Union. Toutefois, son incidence au cours des cinq premières années du programme a été limitée, en raison non seulement de retards de mise en œuvre, mais aussi du très faible volume de fonds disponibles, du fait qu'aucun cadre n'a été mis en place afin de favoriser le dialogue transfrontalier au niveau de la programmation de projets, de l'absence de couplage des financements en faveur des régions de la frontière orientale des pays Phare et de la priorité insuffisante accordée aux projets qui portent sur l'objectif fondamental du programme, à savoir relever le niveau de vie des populations des régions bénéficiaires.

5.102. La Commission estime qu'en décembre 2000 il était trop tôt pour faire une évaluation de l'incidence réelle du programme de coopération transfrontalière. Les pays bénéficiaires de la coopération transfrontalière au titre de Tacis reçoivent une aide transfrontalière par le biais de programmes de coopération régionale et de programmes nationaux Tacis. Le budget de coopération transfrontalière comprenant la ligne budgétaire pour les actions spéciales en faveur de la région de la mer Baltique est resté inchangé en dépit d'une diminution générale du budget Tacis. Cela signifie que la part de la coopération transfrontalière dans l'ensemble a en fait augmenté. En analyse finale, le budget du programme que la Cour juge limité est décidé par l'autorité budgétaire.

Le cadre Phare pour le dialogue transfrontalier ainsi que l'ensemble du règlement Phare est lié au processus de pré-adhésion.

Gestion de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

5.103. La Cour a examiné l'évolution des conditions régissant l'exécution des dépenses au titre de la PESC pendant la période 1997-1999. La moyenne des dépenses correspondantes s'est élevée à 35 millions d'euros par an au cours de la période 1997-2000.

5.104. Le titre V du traité sur l'Union européenne établit les dispositions instituant et régissant la politique étrangère et de sécurité commune.

5.105. Le rapport spécial est centré à la fois sur les actions communes, qui «concernent certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire» (article 14), et sur les décisions relatives à la mise en œuvre de positions communes, qui «définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique» (article 15).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.106. Malgré plusieurs modifications apportées au traité sur l'Union européenne, le rôle de la Commission en matière d'établissement des dispositions financières, juridiques et opérationnelles n'apparaît toujours pas clairement. Les dispositions relatives à la mise en œuvre sont établies, selon l'action, par la Commission ou le Conseil. Dans la pratique, la gestion quotidienne s'en trouve compliquée aussi bien sur le terrain qu'au niveau central.

5.107. Bien que des critères aient été définis, fin 1999, concernant la source de financement communautaire pour les actions de la PESC, la possibilité de dérogations pour des «cas limites» a été laissée ouverte. Des actions similaires sont encore financées par différentes lignes budgétaires. En outre, les dispositions concernant les contributions en nature et la répartition des dépenses entre les autres donateurs et l'Union n'ont pas été définies de manière adéquate.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.106. En ce qui concerne le cadre légal de la PESC, l'article 14 du traité sur l'Union européenne prévoit que la portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union et les conditions relatives à la mise en œuvre sont inscrits dans des actions communes. La Commission conserve cependant certains pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre conformément à l'article 274 du traité CE. En outre et malgré la formulation relativement vague de l'article 18 du traité sur l'Union européenne, en pratique une division des tâches est opérée de manière logique: la présidence a la responsabilité de la réalisation générale des objectifs de l'action commune, avec l'assistance du secrétaire général/Haut Représentant, alors que la Commission a la responsabilité de l'exécution correcte des actions par la préparation et la négociation de contrats avec les agences de mise en œuvre et le suivi de la mise en œuvre telle qu'elle est rapportée à la Commission.

5.107. Les critères du Comité des représentants permanents adoptés en novembre 1999 pour le financement d'une action au titre de la sous-section B8 ont toujours été appliqués, sauf dans deux cas. Ces cas étaient financés dans le cadre du titre budgétaire B8 du fait que, dans les deux cas, l'agence de mise en œuvre était l'Union de l'Europe occidentale (UEO), une organisation militaire qui n'aurait pas pu être un bénéficiaire en vertu des lignes budgétaires du premier pilier. Ces deux cas en question sont l'action de lutte contre les mines antipersonnel mise en œuvre en Croatie (Weudam), qui devrait se terminer en novembre 2001, et l'action pour le rétablissement d'une force de police viable en Albanie (MAPE) qui a été terminée entre-temps. Certains éléments d'appui à la police albanaise, qui ne sont pas liés à l'UEO en tant que tels seront poursuivis dans le cadre du règlement CARDS (assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation). La Commission se réfère à son interprétation donnée au paragraphe 32 sur la nécessité de recourir à l'article 17 pour les actions mises en œuvre par l'UEO.

Au cours de la période d'observation de l'audit de la Cour (1997-1999), dans plusieurs cas, les informations relatives aux contributions de parties tierces faisaient défaut. Pour des raisons politiques et pour des raisons de bonne gestion, il n'est en outre pas toujours souhaitable ni possible d'indiquer exactement les montants de chaque bailleur de fonds. En réalité, des promesses politiques sont souvent sollicitées pour créer l'élan politique nécessaire pour lancer un projet spécifique; en raison de l'évolution politique sur le terrain, ces promesses ne sont pas toujours honorées par la suite par les parties tierces qui sont, du point de vue géographique ou politique, moins concernées que l'Union européenne. L'Union pourrait toutefois, pour des raisons impératives de prévention des conflits ou de stabilisation politique, avoir intérêt à poursuivre le projet en question même si les contributions se font attendre.

La situation s'est toutefois nettement améliorée en 2000 et 2001 puisque les contributions en nature sont indiquées dans les états financiers.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.108. Le délai séparant la décision du Conseil du premier paiement était considérable durant la période 1997-1999, à savoir 173 jours en moyenne. Cela montre que le rythme d'exécution d'actions de ce type était peu soutenu.

5.109. Pour plusieurs actions, la passation des contrats s'est avérée extrêmement complexe, du fait de l'accumulation des prorogations et autres ajustements, ce qui a sérieusement nui au suivi de la situation financière.

5.110. La définition ou l'application des dispositions concernant les dépenses relatives au traitement et aux indemnités des représentants spéciaux et du personnel administratif ne manquent pas d'ambiguïté.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.108. *La mise en œuvre d'actions communes requiert souvent des solutions sur mesure. Les contrats standards peuvent rarement être appliqués, ce qui signifie que la négociation et la préparation de contrats pour mettre en œuvre les actions communes prennent généralement plus de temps que dans le cas d'aides versées aux ONG ou aux organisations internationales.*

En outre, à la fin de 1997 une restructuration interne a eu lieu à la Commission, séparant en deux directions générales différentes la gestion de la phase préparatoire du cycle du projet et la phase de mise en œuvre. Cette situation s'est maintenue jusqu'à la fin 2000 et a allongé les délais entre les décisions du Conseil et les premiers paiements. Le regroupement du cycle du projet en une seule unité au début 2001 devrait raccourcir ces délais.

5.109. *Pour garantir une réaction rapide face aux événements politiques, le Conseil adopte des actions communes dans un délai généralement court. Les actions menées dans le cadre de la PESC sont influencées par les développements politiques de sécurité qui nécessitent des ajustements ou des prorogations de l'action en cours; dans le cas d'ajustements mineurs, il suffirait d'amendements contractuels alors que, dans le cas de changements plus significatifs du mandat ou de renouvellement des mandats, il y aurait lieu de conclure de nouveaux contrats. Cette approche est la plus pratique et la plus efficace même si elle rend le suivi plus difficile.*

5.110. *L'adoption de deux communications en 1997 et 1998 définissant la position des représentants spéciaux constituait un effort significatif en vue d'établir des critères clairs. Selon la communication de 1998, le traitement est le même pour les personnes détachées dans les bureaux et pour les représentants spéciaux de l'UE dont les mandats sont ultérieurs à 1998. Ces règles ont été appliquées aux représentants spéciaux dont les mandats datent d'après les deux communications. De toute manière, à partir de 2001, la rémunération et les dépenses et indemnités relatives aux traitements pour les représentants spéciaux seront financées par le budget administratif du Conseil.*

La Commission reconnaît que pour le personnel des bureaux la situation est quelque peu ambiguë et devrait être abordée d'une manière plus cohérente. Toutefois, l'application indirecte des «règles du marché» a jusqu'à présent donné les meilleurs résultats.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.111. Les informations communiquées sont souvent tardives et irrégulières, voire parfois insuffisantes. Celles-ci ne constituent qu'une base peu satisfaisante aux fins d'évaluation. La fréquence limitée des rapports financiers notamment constitue une sérieuse entrave au contrôle systématique des projets par la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.111. *Les rapports financiers et techniques des bénéficiaires se sont avérés dans certains cas insuffisants et devraient à l'avenir être améliorés par un suivi plus strict et plus interactif. Le projet moyen dure une année ce qui nécessite généralement deux rapports financiers. Les rapports sont obligatoires avant le paiement, permettant ainsi un contrôle suffisant et régulier.*

La responsabilité de l'évaluation dépend de la nature de l'action. Si l'évaluation financière et technique relève de la Commission, il arrive qu'une évaluation spécifique de l'opportunité politique de poursuivre une action soit nécessaire. Cette évaluation est faite implicitement par la présidence et les groupes de travail du Conseil chaque fois qu'une action est prorogée. C'est également la raison principale pour laquelle la durée de la plupart des actions est si courte.

Deux audits ont été réalisés en 1999 concernant l'OSCE en Bosnie-et-Herzégovine et l'ECMM (mission de surveillance de la CE rebaptisée EUMM depuis le 1^{er} janvier 2001). Un autre audit a été réalisé en 2001 pour les trois représentants spéciaux de l'UE et un quatrième est prévu concernant l'action commune au Cambodge. En ce qui concerne cette dernière action, une évaluation a été réalisée par un expert extérieur.

Chaque action est différente et il n'est pas toujours nécessaire d'avoir un audit pour chaque action commune. Certaines actions peuvent très bien être évaluées sur la base d'un rapport final, particulièrement lorsqu'une délégation de la Commission participe à la mise en œuvre. La Commission a néanmoins pris des mesures récemment pour améliorer la gestion à cet égard.

De manière générale, l'accent a été mis davantage sur les rubriques «contrôle» et «évaluation» dans les états financiers. En outre, il est prévu de planifier davantage de missions de contrôle sur le terrain.

Par ailleurs, la Commission a proposé dans les remarques budgétaires de l'article B8-0 1 5 (actions préparatoires) pour l'avant-projet de budget 2002 la possibilité pour la Commission de lancer des évaluations et des audits de manière autonome, selon les besoins.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.112. La question de la définition des dépenses administratives par rapport aux dépenses opérationnelles n'est toujours pas résolue: bien qu'un titre budgétaire ait été introduit, dès 1998, dans la sous-section B8 pour couvrir les dépenses des travaux préparatoires (précédemment considérées comme des dépenses administratives), le Conseil a décidé le 30 mars 2000 que les dépenses liées aux représentants spéciaux de l'UE devaient désormais être considérées comme administratives et, à ce titre, financées sur le budget du secrétariat général du Conseil.

5.113. Sur la base de ses conclusions d'audit, la Cour formule les recommandations suivantes:

- a) le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient adopter, à un niveau interinstitutionnel, des principes et des dispositions opérationnels clairs concernant le rôle de la Commission dans la mise en œuvre de la PESC;
- b) la gestion financière des actions au titre de la PESC devrait être plus transparente;
- c) la Commission devrait chercher à déterminer les causes des retards importants affectant la mise en œuvre des actions et réexaminer l'action ainsi que le choix du partenaire responsable de la gestion de celle-ci;
- d) la Commission ne devrait apporter des modifications rétroactives aux contrats et décider leur prorogation qu'en cas de force majeure. L'adoption de certaines mesures pratiques visant à faciliter le bon déroulement des actions s'impose;
- e) le Conseil et la Commission devraient établir des règles explicites concernant les rémunérations et les autres dépenses relatives aux traitements;
- f) il conviendrait d'arrêter des dispositions prévoyant l'établissement de rapports ainsi que la réalisation d'audits et d'évaluations adéquats.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.112. Comme le note la Cour, une des plus grandes pré-occupations de la Cour dans son rapport précédent a été résolue: la classification des dépenses préparatoires en tant que dépenses administratives.

Le commentaire de la Cour est fondé en ce qui concerne les contributions en nature du Conseil et la Commission aux bureaux des représentants spéciaux.

En ce qui concerne la décision du Conseil du 30 mars 2000 relative aux représentants spéciaux de l'Union européenne, en décembre 2000 la Commission a déjà fait part par écrit au Comité des représentants permanents de certains problèmes liés à la mise en œuvre pratique de la décision du Conseil susmentionnée: tout en indiquant qu'elle appuie l'objectif des nouvelles orientations consistant à placer les représentants spéciaux de l'Union européenne sous l'autorité du secrétariat général/Haut Représentant, elle a précisé qu'il convenait de définir ce que l'on considère comme dépenses administratives et dépenses opérationnelles.

En 2001, la Commission a lancé un audit sur les représentants spéciaux de l'UE, dont l'objectif est en partie de mieux définir les dépenses administratives et opérationnelles.

5.113. La Commission accueille favorablement la proposition de la Cour concernant des principes et des dispositions opérationnels clairs concernant le rôle de la Commission dans la mise en œuvre de la PESC et soutient totalement sa demande d'une plus grande transparence. Des améliorations peuvent être apportées, notamment par la rationalisation proposée du nombre d'articles budgétaires dans l'avant-projet de budget 2002 comme proposé par la Commission.

La Commission a déjà réagi en adoptant sa nouvelle structure de gestion et en étudiant d'autres outils de simplification: par exemple, le Collège donne mandat au commissaire chargé des relations extérieures de prendre la décision de financement requise. Il n'empêche que des retards sont parfois inévitables. Ils ne sont pas toujours le signe d'une mauvaise gestion mais plutôt d'une préparation soignée des contrats afin d'éviter des problèmes dans la mise en œuvre ultérieure et de demandes de rapports plus appropriés de la part de l'agence de mise en œuvre.

La Commission fait référence à sa réponse au point 5.109 où elle concluait que, dans le cas d'ajustements mineurs, il suffirait d'amendements contractuels alors que, dans le cas de changements significatifs du mandat ou de renouvellements des mandats, il y aurait lieu de conclure de nouveaux contrats.

Des règles claires concernant la rémunération et les dépenses relatives aux traitements ont été adoptées pour les représentants spéciaux de l'UE en 1998. En ce qui concerne les autres personnels, la Commission reconnaît que, pour le personnel de bureau, la situation est effectivement ambiguë et pourrait être réglée d'une manière plus cohérente.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission se rapporte à sa réponse au point 5.111 dans laquelle elle concluait qu'en particulier les rapports financiers et techniques des bénéficiaires pourraient être améliorés par un suivi plus strict. Les rapports sont obligatoires avant le paiement mais la Commission pourrait aussi procéder à des évaluations et des audits en cas de nécessité comme elle le propose dans l'avant-projet de budget 2002 de la Commission dans les remarques budgétaires pour l'article B8-0 1 5.

Les audits ne sont pas toujours nécessaires pour chaque action commune, particulièrement lorsqu'une délégation de la Commission participe à la mise en œuvre. La Commission a pris récemment des mesures pour améliorer la gestion à cet égard.

Accords internationaux de pêche

5.114. La Cour a examiné la gestion par la Commission des accords internationaux de pêche, notamment dans quelle mesure leurs objectifs ont été clairement définis et, *in fine*, atteints. L'audit de la Cour a porté sur les cinq accords les plus significatifs en termes d'imputation au budget communautaire (92 % en 1999). Les principales observations de la Cour sont énumérées ci-après.

5.115. La Commission devrait encore mettre en place un système permettant un suivi continu et une analyse approfondie du rapport coût-efficacité des accords internationaux de pêche. Ces mesures devraient lui permettre d'évaluer le degré de réalisation de leurs objectifs (approvisionnement du marché, possibilités de capture, restructuration, emplois).

— Il revient à la Commission de définir des critères et des indicateurs de performance de ces accords, afin d'en mesurer l'efficacité.

5.115. La Commission reconnaît que le système de suivi et d'évaluation des accords internationaux de pêche présente des faiblesses auxquelles il faut porter remède. Une mesure importante a été prise en 1999 après transmission au Conseil pour discussion des conclusions d'une étude d'évaluation externe. Il semblerait que cette étude ait été également très utile à la Cour pour l'élaboration de son rapport spécial. En outre, la Commission a amélioré les dispositions préparatoires pour la négociation de nouveaux protocoles en établissant des rapports d'évaluation spécifiques contenant entre autres des captures données sur l'état des réserves, sur les niveaux des captures, sur l'utilisation des possibilités de pêche et sur les montants alloués aux mesures ciblées, recherche, contrôle et aspects techniques. Ces rapports sont à la disposition du Conseil et du Parlement européen. Si des progrès ont été accomplis, des améliorations sont encore nécessaires. En ce qui concerne le suivi en cours, la Commission aimerait souligner que les données provenant des États membres pour déterminer la réalisation des objectifs font souvent défaut. La Commission espère que les règles pour la mise en œuvre du «règlement sur le contrôle» adoptées le 14 mars 2001 inciteront les États membres à fournir des informations plus régulières et plus complètes, permettant en particulier un meilleur suivi des captures réelles dans le cadre des divers accords. En outre, conformément aux dispositions du règlement financier, la Commission entend lancer une nouvelle évaluation externe dans les deux ou trois prochaines années. À la lumière des conclusions du débat sur le Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche, et dans le cadre de la réforme administrative en cours, la Commission s'efforcera de fixer des critères et des indicateurs de performance pour les accords.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.116. Les possibilités de captures, offertes par les accords internationaux aux pêcheurs communautaires dans les eaux de pays tiers, ne sont pas toujours entièrement exploitées. La Communauté a ainsi payé des compensations financières pour des poissons qui n'ont existé que sur le papier.

- La Commission est invitée à s'assurer avant tout de l'exploitation effective des opportunités de pêche.

5.117. La Cour a constaté un défaut de cohérence et un manque de coordination entre ces accords internationaux et le volet structurel de la politique commune de la pêche.

- La Commission pourrait en particulier veiller à la cohérence des objectifs de restructuration de ces accords et de ceux des Fonds structurels, par exemple dans le financement de nouveaux bateaux.

5.118. Plusieurs accords de pêche ont à la fois une vocation commerciale et des finalités d'aide au développement. Leur intrication rend difficile leur évaluation et contribue au flou du partage des responsabilités entre la Communauté et les pays tiers.

- C'est en définissant distinctement ces différents objectifs des accords de pêche que la Commission pourrait en mesurer les avantages et les coûts, et les comparer sur de mêmes bases.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.116. La Cour fait allusion aux accords avec le Groenland et le Sénégal.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, du nouveau protocole à l'accord avec le Groenland établit les possibilités de captures pour les navires communautaires pour la période 2001-2006. Celles-ci ont été fixées sur la base d'évaluations scientifiques et de captures historiques. Dans le cas du Sénégal, la Commission a négocié une nouvelle catégorie de pêche dans le protocole pour la période 1997-2001 à la lumière des directives de négociation qu'elle a reçues du Conseil. Considérant que les États membres surestiment parfois leurs besoins en termes de possibilités de pêche, la Commission leur fait remarquer, chaque fois que des négociations ont lieu, qu'ils devraient maintenir leurs demandes à un niveau auquel elles peuvent être pleinement utilisées.

5.117. La Commission est consciente de l'éventualité de conflits entre les aspects structurels et internationaux de la politique commune de la pêche. Avec les États membres, elle abordera cette question au cours du débat sur l'avenir de la politique commune de la pêche après 2002, afin d'assurer une plus grande cohérence entre les différents objectifs.

5.118. Les accords de pêche, purement commerciaux au début, ont progressivement introduit des objectifs de développement de l'industrie de la pêche dans les pays concernés. Cette approche reflète notamment le souci d'assurer une cohérence entre la politique et les accords communautaires et la politique de développement. Le financement de mesures visant à développer la pêche dans les pays en développement provient des instruments financiers de la coopération au développement (FED et postes budgétaires). Les mesures de coopération en matière de pêche telles que celles contenues dans certains accords bilatéraux de pêche (mesures ciblées) sont financées dans le cadre de la seule rubrique budgétaire à laquelle les accords de pêche peuvent être imputés (poste B7-8 0 0 0); des précisions sont données dans les conditions des accords. Depuis l'adoption des conclusions de la réunion d'octobre 1997 des ministres de la pêche, les mesures ciblées ont été étendues pour encourager l'introduction de moyens visant à assurer une exploitation plus responsable des ressources halieutiques, en particulier dans le domaine de l'évaluation, de la surveillance et du contrôle des activités de pêche. L'objectif principal des accords de pêche conclus avec des pays tiers est de maintenir les possibilités de pêche, qui créent des emplois dans les domaines dépendant de la pêche. Les conclusions de la réunion d'octobre 1997 des ministres de la pêche indiquent que des aspects qui ne peuvent être quantifiés tels que les relations politiques de l'Union et l'importance stratégique de la présence de la flotte communautaire dans les pays tiers doivent également être pris en compte.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.119. La gestion des accords de pêche est affaiblie par l'application déficiente ou inappropriée de certaines clauses, et par le fait qu'ils ne prévoient pas d'échange obligatoire d'information.

- Il conviendrait, pour la Commission, d'en renforcer le caractère juridiquement contraignant et d'en améliorer le suivi, par exemple en insérant des clauses de contrôle ou en effectuant les paiements en fonction des progrès accomplis; elle devrait ainsi revoir certaines pratiques injustifiées de déchargements et rechargements systématiques de poissons congelés.

5.120. L'audit de la Cour a identifié des faiblesses dans la mise en œuvre et dans le suivi des contrôles effectués par la Commission et par les États membres.

- La Commission devrait planifier ses activités de contrôle et assurer un suivi plus étroit des constatations antérieures. En partenariat avec les États membres, elle devrait aussi établir des lignes directrices sur les modalités détaillées de leurs contrôles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.119. Afin de renforcer le caractère légal obligatoire des accords de pêche et d'améliorer leur suivi, la Commission tente d'inclure, lorsqu'elle négocie de nouveaux protocoles, l'échange obligatoire d'informations scientifiques. En outre, la majeure partie des accords de pêche prévoient que, là où des mesures de conservation ou autres concernant les activités de pêche de la flotte communautaire sont adoptées par les autorités du pays tiers, les termes des protocoles et annexes techniques, y compris les dispositions financières, peuvent être adaptés en conséquence. De même, dans le cas des mesures ciblées, par exemple, les obligations d'information ont été incluses dans les nouveaux protocoles depuis le Conseil d'octobre 1997 des ministres de la pêche. Il convient de souligner en ce qui concerne les débarquements et les rechargements dans le cadre de l'accord avec le Maroc que, alors même que les termes de l'accord sur cette question étaient respectés, la Commission avait fait part de son intention de revoir les clauses concernant les débarquements au cours de la négociation du nouveau protocole, qui a échoué. Afin d'assurer une gestion financière saine et la protection des intérêts financiers de la Communauté, la direction générale du budget et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ainsi que tout autre service concerné seront associés dès le début des préparations de négociations et invités à assister aux réunions avant et pendant la négociation de nouveaux protocoles.

5.120. Le règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil fixe les obligations générales des États membres et de la Commission en ce qui concerne le suivi, l'inspection et la surveillance des activités de pêche dans les eaux communautaires et des navires de pêche communautaires opérant au-delà de ces eaux. Des obligations spécifiques concernant ces questions figurent dans les accords et règlements de pêche établissant l'organisation régionale des pêcheries. Avant le début de la campagne de pêche, la Commission établit les priorités de l'inspection. Les programmes d'inspection sont établis pour ses inspecteurs alors que la pêche est en cours. Chaque mission d'inspection est préparée avec soin. Toutefois, une fois qu'ils sont à bord, les inspecteurs de la Commission ne peuvent qu'observer les opérations de contrôle effectuées par les États membres et vérifier qu'elles sont effectuées conformément aux règles convenues. La Commission a pris un certain nombre de mesures ces dernières années pour améliorer le contrôle des pêcheries. De grands progrès ont été réalisés. La Commission est consciente des faiblesses constantes et prendra d'autres mesures pour y remédier. En ce qui concerne le suivi des conclusions précédentes, la Commission examine toutes les infractions alléguées contenues dans les rapports d'inspection. Une décision est alors prise sur la question de savoir s'il convient d'échanger des informations avec les États membres ou de lancer la procédure légale. Dans le cadre de l'examen 2002 de la politique commune de la pêche, la Commission examinera avec les États membres les moyens d'améliorer l'inspection effectuée par la Commission et le contrôle effectué par les États membres.

CHAPITRE 6

Aide de préadhésion

6.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	6.1-6.9
Gestion budgétaire	6.10-6.13
ISPA	6.14-6.40
Répartition des moyens financiers	6.14-6.15
Engagements	6.16-6.19
Retards au niveau de l'élaboration du cadre juridique et administratif	6.20-6.24
Recours insuffisant aux concours remboursables	6.25-6.27
Déficiences de l'assistance technique	6.28-6.31
Nécessité de coordination pour compléter le processus de décentralisation	6.32-6.35
La coordination doit être améliorée	6.36-6.40
Sapard	6.41-6.50
Conséquences de la complexité du cadre juridique	6.41-6.44
La gestion de la Commission	6.45-6.50
Problèmes auxquels les pays candidats ont été confrontés pour la mise en œuvre des systèmes	6.46-6.48
Déficiences dans l'analyse par la Commission des systèmes de gestion et de contrôle	6.49-6.50
Conclusions	6.51-6.53

INTRODUCTION

6.1. Le présent — nouveau — chapitre a trait aux instruments destinés aux pays qui se préparent à adhérer à l'Union européenne, pour lesquels il existe, à partir de 2000, une rubrique distincte dans les perspectives financières. Ce chapitre comporte des observations relatives à la gestion budgétaire ⁽¹⁾ et à la mise en place des deux nouveaux instruments de préadhésion (ISPA et Sapard), en raison de leur importance en termes de dépenses futures prévues dans les perspectives financières 2000-2006 (voir **tableau 6.1**). La Cour a présenté les résultats de ses précédents audits relatifs à l'instrument existant, à savoir Phare, dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1999 et dans ses rapports spéciaux n^{os} 5/1999 et 16/2000.

Tableau 6.1 — Perspectives financières pour 2000-2006 pour aide de préadhésion (prix de 2000)

(Mio EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000-2006
Agriculture	529	540	540	540	540	540	540	3 769
Instruments structurels de préadhésion	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	7 538
Phare (pays candidats)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	11 307
Stratégie d'adhésion des pays méditerranéens			20	20	20	19	19	98
Total	3 174	3 240	3 260	3 260	3 260	3 259	3 259	22 712

6.2. Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a approuvé la stratégie de préadhésion

⁽¹⁾ La Cour a analysé les informations présentées par la Commission dans le volume I du compte de gestion, qui fournit des commentaires sur la gestion budgétaire relative à l'exercice, et notamment des explications concernant les écarts entre les crédits inscrits au budget initial tel qu'il a été adopté et les crédits finalement disponibles ainsi qu'entre ces derniers et les crédits utilisés. Dans le cadre de cette analyse, la Cour n'a pas cherché à obtenir une assurance concernant la fiabilité de ces explications, mais plutôt à identifier les écarts significatifs n'ayant fait l'objet d'aucune explication ainsi qu'à déceler toute explication susceptible d'induire le lecteur en erreur.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

renforcée, qui faisait partie de la communication de la Commission Agenda 2000 ⁽²⁾. En plus d'une augmentation des moyens financiers alloués au programme Phare existant ⁽³⁾, deux nouveaux instruments étaient prévus: ISPA (Instrument structurel de préadhésion) et Sapard (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural).

6.3. L'objectif de ces programmes est de contribuer à préparer l'adhésion à l'Union européenne des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale ⁽⁴⁾ dans les secteurs de l'environnement et des transports (ISPA) ainsi que dans celui de l'agriculture et du développement rural (Sapard). Les deux nouveaux instruments devraient aider les pays candidats à mettre leur législation, aussi rapidement que possible, en conformité avec l'acquis communautaire et à se familiariser avec les différents instruments agricoles et structurels de la Communauté, de préférence avant l'adhésion. De nouvelles structures de gestion et de contrôle ainsi que de nouvelles règles ont été mises en place pour chacun de ces programmes. Grâce à ces nouveaux instruments, l'aide de préadhésion a en réalité plus que doublé de 1999 à 2000. Les budgets correspondants représentent 11 000 millions d'euros pour la période 2000-2006 ⁽⁵⁾.

6.4. ISPA et Sapard présentent certaines caractéristiques des instruments existant en faveur des pays candidats (comme Phare) et certaines autres des instruments en faveur des États membres. ISPA présente des analogies avec le Fonds de cohésion alors que Sapard combine des caractéristiques des Fonds structurels et du FEOGA-Garantie.

6.5. En octobre 1998, la Cour a adopté un avis ⁽⁶⁾ sur certaines propositions de règlements présentées par la Commission en juillet 1997 dans le cadre de l'Agenda 2000, y compris ceux concernant ISPA et Sapard ⁽⁷⁾. Celles-ci ont été adoptées en juin 1999, soit

6.5. *Engager la mobilisation des ressources financières avant l'adoption des règlements correspondants du Conseil risque de semer la confusion et de donner lieu à des travaux inutiles, y compris dans les États candidats à l'adhésion. C'est au second semestre 1999 qu'ont été élaborés les instruments juridiques nécessaires à la mobilisation des moyens financiers [règlement (CE) n° 2759/1999], de même que la communication à la Commission du 26 janvier 2000, qui a conduit à l'adoption du règlement (CE) n° 2222/2000.*

Le Conseil n'a pas retenu la proposition de la Cour en ce qui concerne l'intégration des trois instruments de préadhésion dans un seul règlement. Au contraire, il a été décidé, lors du sommet de Berlin des 24 et 25 mars 1999, de prévoir des dotations financières et des règlements distincts pour chaque instrument, de même qu'un règlement de coordination.

Cette option est à l'image du système qui attend les pays candidats lors de leur adhésion, à savoir un ensemble de politiques et d'instruments spécifiques tels que les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, la PAC et le programme d'aide au développement rural, y compris les deux sections du FEOGA. La

⁽²⁾ COM(97) 2000 final du 15.7.1997.

⁽³⁾ Règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil (JO L 375 du 23.12.1989, p. 11), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil (JO L 161 du 26.6.1999, p. 68).

⁽⁴⁾ Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

⁽⁵⁾ Rubrique 7 — aide «préadhésion» des perspectives financières suite à l'accord du Conseil européen de Berlin de mars 1999.

⁽⁶⁾ Avis n° 10/98 (JO C 401 du 22.12.1998).

⁽⁷⁾ Règlements (CE) n° 1267/1999 et (CE) n° 1268/1999 (JO L 161 du 26.6.1999, p. 73 et 87).

OBSERVATIONS DE LA COUR

un an et demi après que le Conseil européen de Luxembourg eut approuvé ces deux nouveaux instruments de préadhésion (décembre 1997). La Cour:

- a) proposait d'utiliser l'année 1999 pour préparer la mobilisation des moyens financiers;
- b) soulignait que les grandes lignes de l'aide de préadhésion étaient peu lisibles dans le cadre réglementaire proposé en raison de la complexité et de la dispersion de celui-ci;
- c) signalait que le programme Phare, pourtant profondément réorienté, n'avait fait l'objet d'aucune proposition de modification réglementaire permettant son intégration avec les nouveaux instruments. La Cour considérait qu'un règlement unique aurait été la façon la plus efficace de promouvoir l'approche unitaire souhaitée.

6.6. Compte tenu de l'importance de ces nouveaux instruments ainsi que des règles et des structures qui viennent d'être mises en place, la Cour a décidé de réaliser un audit visant à déterminer si la Commission a géré de manière satisfaisante la mise en place de ces nouveaux instruments et à identifier dès le début de la mise en œuvre les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires.

6.7. Lors de son audit, la Cour a constaté un certain nombre de problèmes concernant les règles régissant les dépenses effectuées dans le cadre des programmes ISPA et Sapard. En outre, les règlements de ces deux programmes contiennent des dérogations au règlement financier (voir aussi point 0.9), sans avoir été adoptés sur la base de l'article 279 CE. Après consultation des institutions communautaires concernées, la Cour formulera des observations à ce sujet.

6.8. En dépit des problèmes exposés au point précédent, la Cour a contrôlé la manière dont la Commission a géré les aides de préadhésion dans les limites du cadre juridique qu'elle est en fait chargée d'appliquer. C'est là l'objet des points ci-après.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

proposition d'un règlement unique, présentée par la Cour, irait probablement à l'encontre de l'objectif de renforcement des institutions défini dans la stratégie de préadhésion, et notamment le programme Phare.

Le programme Phare a été modifié par le règlement (CE) n° 1266/1999 afin de maintenir une cohérence avec les instruments Sapard et ISPA.

6.7. *La Commission est d'avis que les règlements relatifs à ISPA et Sapard ne dérogent pas au règlement financier. Ceux-ci ont été adoptés en application de l'article 308 du traité CE. La Commission serait heureuse de consulter la Cour sur ce point.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.9. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, point a), du règlement relatif à ISPA, «les engagements [...] sont [...] réalisés par tranches annuelles». Cette disposition étend effectivement la pratique, déjà prévue dans le règlement relatif aux Fonds structurels, par laquelle la Commission prend des décisions en matière de dépenses et conclut des conventions de financement, mais n'impute au budget des engagements qu'une partie de l'obligation effectivement contractée. La Cour a critiqué à maintes reprises cette situation; récemment, dans son avis sur la refonte du règlement financier ⁽⁸⁾, la Cour a estimé que ce type de dispositions allait à l'encontre de l'objectif essentiel de la dissociation des crédits et du budget des engagements. Par conséquent, la proposition de règlement financier devrait être modifiée soit afin d'éviter ce type de pratiques, soit afin d'opter pour un budget des paiements seulement, sans crédits d'engagement.

GESTION BUDGÉTAIRE

6.10. La nouvelle rubrique 7 des perspectives financières, au sein du titre B7-0 du budget général, comporte les crédits prévus pour les nouveaux instruments de préadhésion (programmes Sapard et ISPA), mais aussi ceux autorisant des dépenses considérées jusqu'ici comme des aides extérieures (programme Phare). La stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (chapitre B7-0 4) reste rattachée à la rubrique 4.

6.11. La responsabilité du programme Phare a été transférée au cours de l'exercice 2000 du service commun des relations extérieures (SCR) à la DG Élargissement. Pour les programmes ISPA et Sapard, la Commission a partagé les responsabilités entre les directions générales Élargissement, REGIO et AGRI.

6.12. Le **tableau 6.2** donne une vue d'ensemble de l'exécution budgétaire relative aux instruments de préadhésion pour l'exercice 2000. Après avoir été réduits d'un quart et en l'absence de tout paiement pour des projets, les crédits de paiements pour l'instrument Sapard ont pu être reportés. Ceux pour l'instrument ISPA avaient

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.9. Les dispositions relatives aux tranches annuelles d'engagements sont régies par un règlement du Conseil qui reprend d'ailleurs les mêmes termes que ceux utilisés depuis de nombreuses années dans les Fonds structurels et de cohésion. La position de la Cour à cet égard est bien connue de la Commission qui a déjà, à de nombreuses reprises, fait valoir ses arguments. Les dispositions spécifiques proposées comme modification du règlement financier devraient d'ailleurs consolider des dispositions réglementaires utilisées dans l'ensemble des instruments structurels. Les tranches annuelles permettent à la Commission de mettre en œuvre un programme d'investissement plus vaste en menant un grand nombre de projets en parallèle, au lieu d'engager sur un an des sommes importantes qui resteront en grande partie inutilisées au cours des premières années, car il ne peut y avoir de paiements tant que des progrès ne sont pas réellement constatés sur le terrain.

6.11. En 2000, la gestion de l'ensemble du cycle de projet a été confiée à la DG ELARG en ce qui concerne le programme Phare. Auparavant, cette DG était chargée de la programmation, tandis que le SCR était compétent pour le reste du cycle de projet.

6.12. Le paiement des crédits Sapard est seulement possible après délégation par la Commission de la gestion des programmes à des agences de paiement accréditées. Aucun des pays candidats n'a été en mesure d'obtenir une telle délégation en 2000, ce qui a empêché de réaliser des paiements.

L'utilisation des crédits de paiements ISPA est liée à des conditions précises de mise en œuvre, soit générales (mise en place des structures nationales définies dans les «memoranda of understanding»), soit spécifiques aux projets. L'enjeu pour l'année 2000 a été d'utiliser les crédits d'engagements

⁽⁸⁾ Points 29 à 31 de l'avis.

Tableau 6.2 — Aide de préadhésion — Rubrique des perspectives financières: Aide de préadhésion

(Mio EUR et %)

		Plafond des perspectives financières	Évolution du budget		Exécution du budget					
			Crédits initiaux ⁽¹⁾	Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾	Crédits utilisés	% des crédits définitifs disponibles	Crédits reportés à 2001	% des crédits définitifs disponibles	Crédits annulés	% des crédits définitifs disponibles
Agriculture (B7-0 1 0)	CEN		519,1	528,9	528,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	CP		190,1	140,1	0,0	0,0	140,1	100,0	0,0	0,0
Agriculture (B7-0 1 0 A)	CEN		9,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
	CP		9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	100,0
Total B7-0 1	CEN		529,0	529,0	528,9	100,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	CP		200,0	150,0	0,0	0,0	140,1	93,4	9,9	6,6
Instrument structurel de préadhésion (B7-0 2 0)	CEN		1 039,0	1 046,4	1 005,0	96,0	41,2	3,9	0,1	0,0
	CP		226,0	171,0	2,5	1,5	0,0	0,0	168,5	98,5
Instrument structurel de préadhésion (B7-0 2 0 A)	CEN		19,0	11,6	11,3	96,8	0,0	0,0	0,4	3,2
	CP		19,0	4,0	0,0	1,0	0,0	0,0	4,0	99,0
Total B7-0 2	CEN		1 058,0	1 058,0	1 016,3	96,1	41,2	3,9	0,5	0,0
	CP		245,0	175,0	2,5	1,5	0,0	0,0	172,5	98,5
Aide économique aux pays d'Europe centrale et orientale associés (B7-0 3 0)	CEN		1 344,3	1 358,4	1 357,1	99,9	0,0	0,0	1,3	0,1
	CP		1 035,2	1 015,2	1 010,7	99,6	0,0	0,0	4,4	0,4
Aide économique aux pays d'Europe centrale et orientale associés (B7-0 3 0 A)	CEN		73,8	59,7	48,8	81,7	0,0	0,0	10,9	18,3
	CP		73,8	33,8	1,5	4,4	0,0	0,0	32,3	95,6
Coopération transfrontalière (B7-0 3 1)	CEN		159,0	159,0	159,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	CP		140,0	200,0	187,8	93,9	0,0	0,0	12,2	6,1
Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale associés dans le cadre du traité Euratom (B7-0 3 2)	CEN		2,7	2,7	2,1	80,9	0,0	0,0	0,5	19,1
	CP		2,1	2,1	0,8	41,0	0,0	0,0	1,2	59,0
Total B7-0 3	CEN		1 579,7	1 579,7	1 567,0	99,2	0,0	0,0	12,7	0,8
	CP		1 251,0	1 251,0	1 200,9	96,0	0,0	0,0	50,1	4,0
Total rubrique 7	CEN		3 166,7	3 166,7	3 112,2	98,3	41,2	1,3	13,3	0,4
	CP		1 696,0	1 576,0	1 203,4	76,4	140,1	8,9	232,5	14,8
Stratégie de préadhésion en faveur de Malte (B7-0 4 0)	CEN		0,0	6,0	6,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	CP		0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Stratégie de préadhésion en faveur de Chypre (B7-0 4 1)	CEN		0,0	9,0	1,7	18,9	7,3	81,1	0,0	0,0
	CP		0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	100,0
Total B7-0 4	CEN		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	CP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Total titre B7-0	CEN		3 174,0	3 181,7	3 119,9	98,1	48,5	1,5	13,3	0,4
	CP									
			1 696,0	1 578,0	1 203,4	76,3	140,1	8,9	234,5	14,9

⁽¹⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 16 décembre 1999 (JO L 40 du 14.2.2000).⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, mais ne comprenant pas les crédits reportés de 1999, les crédits issus du réemploi de recettes ainsi que de recettes résultant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et les crédits reconstitués.

Source: Compte de gestion 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

presque tous dû être annulés, les paiements effectués n'ayant porté que sur 2,5 millions d'euros seulement ⁽⁹⁾. En outre, ces paiements ont été réalisés à des fins différentes de celles expressément prévues dans le règlement relatif à ISPA. Sur la base de la décision 2000/474/CE du Conseil ⁽¹⁰⁾, la Commission a décidé, en juillet 2000 ⁽¹¹⁾, de retirer la contribution communautaire au projet d'aménagement du Danube des lignes budgétaires B7-0 2 0 (ISPA), B7-0 3 0 (Phare) et B7-5 4 1 (Obnova).

6.13. La gestion budgétaire de la rubrique 7 présente des caractéristiques très similaires à celle de la rubrique 4 (voir points 5.2 à 5.18 pour plus de détail):

- a) une forte concentration des engagements en fin d'exercice car 59 % des 3 130 millions d'euros engagés en 2000 sur le titre B7-0 l'ont été au cours du seul mois de décembre. Celle-ci est due dans une large mesure à l'engagement tardif des programmes ISPA et Sapard, 33 % du programme Phare ayant été engagés en décembre;
- b) l'absence de tout paiement sur les programmes Sapard et ISPA a eu pour effet de faire croître mécaniquement de 61 % les engagements restant à liquider (RAL) du titre B7-0. La progression du RAL pour le programme Phare est de 18 %;
- c) le mois de décembre est caractérisé par une concentration des paiements puisqu'il représente 25,1 % des dépenses de l'année;
- d) l'absence d'utilisation des crédits de paiement pour les dépenses de gestion administrative à l'initiative de la Commission, 3,2 % des montants prévus ayant été effectivement utilisés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

pour ne pas les perdre face aux énormes besoins financiers des pays candidats dans la phase de préadhésion. Un certain décalage entre les engagements et les paiements est tout à fait normal au vu de l'ampleur des projets d'investissements soutenus par ISPA. Le nouvel enjeu sera de faire exécuter les projets dans les délais prévus dans les conventions de financement et d'utiliser ainsi progressivement les crédits de paiements disponibles.

6.13. *Les observations générales relatives à la gestion de la rubrique 7 sont identiques, qu'il s'agisse de Phare, d'ISPA ou de Sapard.*

- a) *En décembre 2000, les engagements Phare ont représenté 33 % du montant annuel (et non 34 %).*
- b) *L'accroissement des engagements restant à liquider (RAL) pour Phare — compte tenu du développement du programme — se traduit en fait par une diminution du nombre d'années nécessaires pour absorber les RAL (que ce soit en termes d'engagements ou de paiements).*
- c) *Les autorités nationales envoient les demandes de paiement à la Commission lorsque les conditions pour déclencher un paiement sont remplies. Les services de la Commission ne maîtrisent pas le moment auquel les autorités nationales soumettent leurs demandes de paiement. Après vérification, les services exécutent les paiements le plus vite possible.*
- d) *La Commission a utilisé les crédits destinés à la gestion administrative des actions en accord avec ses besoins. À signaler que le chiffre réglementaire de 2 % des crédits totaux constitue un plafond pour l'assistance technique à l'initiative de la Commission, et non pas un objectif de dépense. Bien que les paiements n'aient pas atteint les montants inscrits au budget, l'essentiel des crédits d'engagement non utilisés ont été «débloqués» par le biais de transferts pour soutenir d'autres volets de ces instruments.*

⁽⁹⁾ Un montant supplémentaire de 42 000 euros a été dépensé au titre de l'assistance de consultants au processus d'évaluation mis en œuvre par la DG REGIO.

⁽¹⁰⁾ JO L 187 du 26.7.2000, p. 45.

⁽¹¹⁾ Décision de la Commission diffusée sous le n° C(2000) 2297.

ISPA

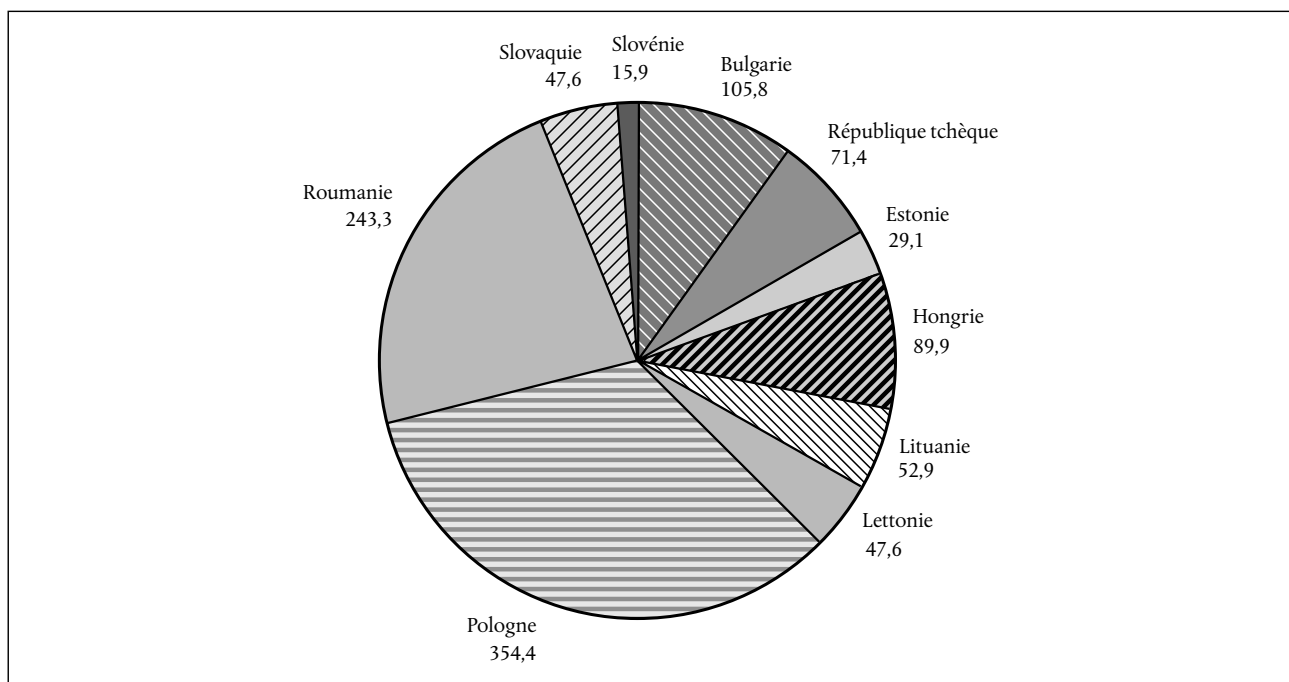
Répartition des moyens financiers

6.14. Une répartition indicative entre les pays candidats a été effectuée sur la base des critères de la population, du produit intérieur brut (PIB) par habitant ⁽¹²⁾ et de la superficie ⁽¹³⁾ (voir **illustration 6.1**).

6.15. La répartition entre pays candidats est exprimée sous forme de fourchettes (montant minimal et maximal de fonds ISPA recevables) afin de les encourager à proposer des projets de haute qualité, tout en dotant la gestion des moyens financiers d'ISPA d'une certaine flexibilité. Même si la répartition peut être ajustée afin de tenir compte des résultats des années précédentes, aucun indicateur de performance n'était mis en place ⁽¹⁴⁾.

6.15. L'indicateur de performance utilisé dans le cadre d'ISPA permet de mesurer la capacité d'un pays à élaborer et mettre en œuvre des projets de qualité. Si le pays en question en est incapable, la Commission engage un montant inférieur à sa subvention annuelle. Cette pratique avait déjà été adoptée en 2000.

Illustration 6.1 — Répartition des moyens financiers ISPA entre les pays candidats au titre de 2000



Moyenne des montants minimaux et maximaux en millions d'euros

⁽¹²⁾ En parités de pouvoir d'achat.

⁽¹³⁾ Voir l'article 4 du règlement (CE) n° 1267/1999; décision 2000/229/CE de la Commission du 7 mars 2000 (JO L 72 du 21.3.2000, p. 21).

⁽¹⁴⁾ La Cour a déjà relevé ce problème dans son avis n° 10/98.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Engagements

6.16. Le **tableau 6.3** fait apparaître l'utilisation des crédits d'engagements en 2000.

6.17. Le **tableau 6.4** présente la répartition par pays et par secteur des décisions et des engagements réalisés en 2000.

Tableau 6.3 — Utilisation des crédits d'engagement d'ISPA en 2000

(Mio EUR)

Objet	Engagements
Engagements relatifs à 75 projets sur lesquels treize concernaient l'assistance technique (AT) pour un montant de 8 millions d'euros	997,5
Projet d'aménagement du Danube	7,5
Recours à des contractants-cadres (sélectionnés au titre du Fonds de cohésion) pour assister la Commission (DG REGIO) dans son évaluation des projets	4,2
Attribution aux chefs de délégation (DG RELEX) de ressources destinées à financer des agents supplémentaires pour la mise en œuvre du modèle de déconcentration institué pour le programme Phare à partir de 2001	7
Total des engagements	1 016,2

Source: DG REGIO.

Tableau 6.4 — Répartition d'ISPA

(Mio EUR)

Pays candidats	Projets environnementaux		Projets dans le domaine des transports		Totaux combinés
	Montant total approuvé	Budget 2000	Montant total approuvé	Budget 2000	
Bulgarie	77,98	52,05	80,00	52,00	
République tchèque	34,77	27,82	66,22	42,17	
Estonie	19,76	15,81	15,51	12,41	
Hongrie	71,72	43,83	190,11	44,16	
Lettonie	37,69	26,57	43,44	20,18	
Lituanie	22,75	18,20	42,55	34,04	
Pologne	201,84	132,99	329,85	173,97	
Roumanie	181,38	120,60	346,88	118,63	
Slovaquie	27,22	11,61	38,57	30,85	
Slovénie	14,19	11,36	10,35	8,28	
Sous-total	689,30	460,82	1 163,48	536,70	
Total des montants approuvés					1 852,79
Total budget 2000					997,52

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.18. Les décisions que la Commission a adoptées en 2000 (75 projets approuvés) établissent le montant maximum de la contribution ISPA, au total, à 1 863 millions d'euros. Au total 143 projets avaient été présentés à la Commission, qui en a rejeté 19 et en a reporté 39, à soumettre au comité de gestion d'ISPA dans les années à venir. En ce qui le concerne, le comité de gestion d'ISPA a émis un avis favorable pour 85 projets. Sur ces 85 projets, la Commission a pris une décision en 2000 pour 77 projets et a contracté les engagements correspondants pour 75 d'entre eux. En application du règlement relatif à ISPA, le montant non engagé en 2000 (soit 865,5 millions d'euros) doit être engagé au cours des années suivantes.

6.19. La Commission exécute les dépenses dans le cadre d'ISPA sur la base de conventions de financement, qui doivent être établies par la Commission et les pays bénéficiaires pour chaque projet. La plus grande partie de ces conventions, qui concerne les projets ayant fait l'objet d'un engagement au cours de l'année, ont été signées à la fin de l'année 2000.

Retards au niveau de l'élaboration du cadre juridique et administratif

6.20. Compte tenu de la nature hybride d'ISPA, situé entre l'aide existante aux pays candidats à l'adhésion (comme Phare) et l'aide financière aux États membres (comme le Fonds de cohésion), élaborer le cadre juridique et administratif dans les délais impartis constituait un véritable défi pour la Commission. Dix-huit mois ont été nécessaires, après décembre 1997, à l'approbation du règlement relatif à ISPA; puis il a encore fallu neuf mois supplémentaires, jusqu'en mars 2000, pour arrêter une décision concernant la répartition du concours entre les pays candidats. En dépit de ces contraintes, toutes les stratégies ISPA nationales et 75 projets étaient approuvés fin 2000, grâce aux efforts considérables déployés par la DG REGIO.

6.21. L'élaboration de la réglementation relative à ISPA a demandé beaucoup de temps et s'est avérée compliquée, puisqu'elle requies la participation de plusieurs directions générales, qui ont dû trouver un juste équilibre entre les règles relatives aux Fonds structurels et celles régissant les aides extérieures.

6.20. *La préparation des pays candidats a débuté dès 1999: la négociation des stratégies, des réserves de projets et des procédures a eu lieu parallèlement à l'élaboration du cadre juridique et administratif dès le début de 1999.*

Le comité de gestion d'ISPA a donné un avis favorable à l'octroi d'une assistance lors de sa réunion du 21 décembre 1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.22. En plus des délais nécessaires à l'adoption du règlement, les déficiences suivantes ont été relevées en ce qui concerne l'adoption des modalités d'application:

- a) les «règles communes en matière d'éligibilité des dépenses» (article 7, paragraphe 7, du règlement relatif à ISPA) ont été adoptées au cours de la réunion du comité de gestion d'ISPA ⁽¹⁵⁾ de décembre 1999;
- b) la DG REGIO a dû lancer la préparation d'ISPA avec une très petite équipe, parallèlement à la mise en place du cadre juridique nécessaire à l'exécution. La direction chargée d'ISPA elle-même n'a été pleinement opérationnelle qu'à partir d'avril 2000;
- c) un «manuel ISPA», établissant les modalités d'application relatives à ISPA ⁽¹⁶⁾, a été présenté aux pays candidats en mai 2000;
- d) les règles internes définissant les responsabilités et les procédures d'ordonnancement et de consultation interservices n'ont été formellement approuvées qu'au mois de juillet 2000;
- e) contrairement au cas du Fonds de cohésion, les pays candidats ne sont pas autorisés à appliquer leurs propres règles en matière de marchés mais doivent avoir

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.22. Lors de cette même réunion, il a également été émis un avis favorable en ce qui concerne ses modalités d'application (annexées aux conventions de financement), qui ont été incorporées aux premières conventions de financement approuvées.

- a) Les règles en matière d'éligibilité des dépenses ont été adoptées six mois avant la présentation des mesures ISPA au comité de gestion.
- c) Le «manuel ISPA» se concentre sur la mise en œuvre des projets, tous les aspects relatifs à la préparation des projets avaient été communiqués aux pays bénéficiaires dans les «formulaires de demandes de concours» dès le début de l'année 1999.
- d) Les consultations interservices sont régies par des règles générales en vigueur à la Commission; la procédure d'habilitation en faveur du commissaire responsable de la politique régionale, certes très utile, n'est pas strictement nécessaire pour permettre à la Commission de prendre des décisions (par procédure soit écrite, soit orale).
- e) Le «guide pratique» relatif aux procédures des marchés publics modifie et remplace — pour l'ensemble de l'aide extérieure — un précédent guide pleinement applicable à

⁽¹⁵⁾ Ce comité est tenu d'émettre un avis sur le projet de mesure à financer par ISPA. Il est composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission; la BEI y désigne un représentant sans droit de vote.

⁽¹⁶⁾ Des questions telles que l'utilisation des intérêts générés sur les avances prévues de 20 % du montant total du projet ne sont traitées que dans le manuel ISPA et ne sont pas reprises dans les conventions de financement. Cela met en évidence l'importance de ces règles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

recours à celles figurant dans le «guide pratique» ⁽¹⁷⁾. Le règlement relatif à ISPA a déjà dû être modifié ⁽¹⁸⁾, une dérogation à l'application des dispositions du titre IX, article 114, du règlement financier ⁽¹⁹⁾, analogue à celle prévue dans le règlement relatif à Phare, n'ayant pas été incluse dans le règlement initial relatif à ISPA. Cette situation a suscité des problèmes au niveau du cofinancement assuré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD);

f) certaines procédures administratives internes n'étaient pas dépourvues d'ambiguïtés: la formulation confuse du règlement relatif à ISPA a provoqué de longs débats sur le moment où les engagements devaient être contractés et les conventions de financement signées. Du fait de malentendus sur le plan administratif, deux projets polonais concernant l'environnement ⁽²⁰⁾ représentant quelque 41 millions d'euros, qui avaient reçu un avis favorable du comité de gestion d'ISPA en octobre 2000, n'avaient pas donné lieu à engagement en 2000. Trois conventions de financement ⁽²¹⁾ avaient déjà été signées par la Commission et le pays candidat avant que les engagements correspondants n'aient été contractés. Dans ces conditions, une partie de la procédure interne d'approbation formelle a dû être recommencée;

g) huit des dix protocoles d'accord (conclus entre la Commission et les pays candidats) concernant l'utilisation du Fonds national ⁽²²⁾, condition préalable au versement des fonds ISPA par la Commission aux pays candidats, n'ont été signés qu'à la fin 2000.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ISPA jusqu'à l'entrée en vigueur de ce nouveau «guide pratique» (1^{er} mars 2001).

La Commission reconnaît que le règlement ISPA comporte une lacune relative à la possibilité de prévoir des exceptions aux dispositions de l'article 114 du règlement financier. Pour pallier ce défaut, la Commission a soumis au Conseil une proposition de modification du règlement ISPA le 8 mars 2001 [COM(2001) 110 final].

g) La signature tardive des protocoles d'accord n'a pas retardé la mise en œuvre des projets dans les deux pays concernés.

⁽¹⁷⁾ Conformément aux conventions de financement, des procédures précises applicables aux appels d'offres et aux marchés sont fixées dans le manuel du système de mise en œuvre décentralisé (*Decentralised Implementation System, DIS*) institué pour les programmes Phare. Toutefois, la partie concernant les marchés de travaux n'a que partiellement été mise en place. Le nouveau «guide pratique» est disponible depuis le début de l'année 2001.

⁽¹⁸⁾ COM(2001) 110 final.

⁽¹⁹⁾ Les soumissionnaires issus de pays autres que les États membres et les pays bénéficiaires peuvent, à titre exceptionnel, prendre part aux soumissions.

⁽²⁰⁾ 2000/PL/16/P/PE002 et 019.

⁽²¹⁾ 2000/PL/16/P/PE001, PT002 et PT003.

⁽²²⁾ Organisme unique, dans chaque pays candidat, par lequel la totalité des fonds communautaires octroyés dans le cadre d'ISPA doit transiter.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.23. Le règlement relatif à ISPA ne requiert pas l'approbation des stratégies des pays ISPA, mais le manuel ISPA ⁽²³⁾ considère cette opération comme nécessaire. Un pourcentage de 60 % des études stratégiques nationales en matière de transport et d'environnement était présenté à la même réunion du comité de gestion d'ISPA que les projets correspondants, les autres ne l'avaient été que quelques mois auparavant. Pour éviter d'autres retards, les stratégies et les projets ont dû être élaborés parallèlement. Cela a demandé des efforts importants à la Commission; il ne s'agit toutefois pas de l'approche la plus logique puisqu'elle comporte le risque que les meilleures stratégies ne soient pas mises en place ou que les projets les plus valables ne soient pas identifiés.

6.24. Les retards enregistrés au niveau du processus de prise de décision ont suscité des problèmes dans certains pays candidats, où la partie du budget national relative à un projet donné était approuvée et devait être utilisée moyennant le lancement du projet (souvent préparé avec le soutien de Phare) avant l'approbation de la Commission. Par conséquent, l'ensemble des dépenses engagées avant la signature de la convention de financement était inéligible.

Recours insuffisant aux concours remboursables

6.25. En vertu du règlement relatif à ISPA, le concours de la Communauté peut revêtir la forme d'un concours direct non remboursable, d'un concours remboursable ou de toute autre forme de concours. Le financement d'ISPA n'a jusqu'à présent consisté qu'en aides et 95 % des projets ayant fait l'objet d'un engagement en 2000 ont bénéficié d'un concours représentant un taux supérieur à 50 %. Le taux maximal de 75 % était approuvé pour 41 projets, dont onze concernaient le secteur de l'environnement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.23. *Pour que les investissements financés dans le cadre d'ISPA respectent les objectifs stratégiques liés à l'adhésion, la Commission a demandé aux pays candidats d'élaborer des stratégies avant que les projets ne soient présentés aux comités de gestion. En général, l'élaboration de ces stratégies a débuté bien avant la présentation des projets au comité et le dépôt des demandes à la Commission. L'approche choisie a permis de présenter au comité un nombre suffisant de projets de qualité remplissant les conditions fixées dans le règlement ISPA ainsi que les objectifs stratégiques de l'adhésion.*

6.24. *La Commission reconnaît que les procédures de signature des conventions de financement sont lourdes. Les pays candidats ont pleinement conscience que toute dépense engagée avant la signature de la convention de financement par la Commission ne peut être couverte par ISPA.*

6.25. *La Commission tient à souligner que le taux de concours exceptionnel de 85 %, autorisé par le règlement ISPA, n'a été appliqué à aucun projet en 2000. Le taux moyen appliqué en 2000 (de l'ordre de 64 %) peut être considéré comme modéré, si l'on considère que de nombreux projets ne sont pas générateurs de recettes.*

⁽²³⁾ «Il est évident qu'une identification efficace de projets requiert une stratégie [...]. Chaque pays bénéficiaire doit donc définir une stratégie nationale ISPA en matière de transports ainsi qu'une stratégie nationale ISPA en matière d'environnement. [...]. Les stratégies nationales ISPA devraient se fonder sur les Partenariats d'adhésion et y faire référence, ainsi que sur le Programme national pour l'adoption de l'acquis, et devraient également puiser dans les documents de planification nationaux correspondants.»

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.26. Pour renforcer l'effet de levier des ressources disponibles, le règlement relatif à ISPA prévoit deux alternatives: soit le taux du concours est réduit pour tenir compte de la disponibilité d'un cofinancement, de la capacité de la mesure de générer des recettes et d'une application appropriée du principe du «pollueur-payeur», soit le concours accordé est remboursable.

6.27. La DG Budget a préconisé la réalisation d'une analyse plus approfondie de la capacité de générer des recettes au niveau de l'évaluation du projet. Par exemple, les niveaux des tarifs ou des frais fixés devraient tenir compte de l'augmentation escomptée des revenus des ménages. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas eu recours aux concours remboursables. Le règlement relatif à ISPA précise que le concours remboursé à l'autorité de gestion ou à toute autre autorité publique est réutilisé aux mêmes fins. Les conventions de financement devraient établir les modalités applicables à ce type d'affectations et, en particulier, les mécanismes applicables en matière de contrôle.

Déficiences de l'assistance technique

6.28. Le concours financier visant à aider les pays candidats à préparer leur projet (y compris le renforcement des institutions) provenait de différents instruments ⁽²⁴⁾ financés par Phare selon les modalités suivantes:

- a) les «programmes spéciaux de préparation aux Fonds structurels» ont été lancés en 1998 afin de contribuer à accroître la capacité des pays candidats à développer les compétences en matière d'élaboration de politiques, les structures administratives et les procédures budgétaires nécessaires à leur participation future aux programmes structurels de l'Union européenne. Phare a donc contribué à la préparation de la mise en œuvre d'ISPA et de Sapard, ainsi qu'à

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.26. La Commission garde à l'esprit que les projets doivent être adaptés aux moyens financiers des usagers des infrastructures et tenir compte du fait que les niveaux de revenus dans les pays candidats ne présentent qu'une fraction de ceux des États membres. Lorsqu'elle examine les projets environnementaux, la Commission évalue les recettes futures, y compris l'application du principe du «pollueur-payeur», et décide du taux de concours à appliquer pour que le projet soit financièrement viable pendant toute la durée de son cycle. Pour l'environnement, les taux de concours des projets sont compris entre 49 et 75 %. Dans le domaine des transports, notamment routiers, les projets ne génèrent généralement pas de revenus importants qui permettent de réduire le taux de concours. L'application d'un taux inférieur est en outre artificielle lorsqu'il s'agit de financer des projets concernant des corridors de transport, l'ISPA ne finançant habituellement qu'une partie limitée du corridor.

6.27. La Commission est d'avis que le concours remboursable exige des structures de mise en œuvre, de suivi et de contrôle complexes, qui ne sont pas encore en place dans les pays candidats. Le lancement prématuré de ces programmes irait à l'encontre des principes de bonne gestion de l'aide communautaire. L'effet de levier peut aussi être obtenu en diminuant le taux de concours, comme cela a été le cas pour divers projets.

Les demandeurs sont invités à entreprendre une analyse financière du projet qui reprend les aspects mentionnés par la Cour. La solidité et la qualité de cette analyse est examinée lors de la procédure d'évaluation.

6.28. Il convient de noter que les objectifs de ces programmes ont été atteints, comme en témoigne le nombre suffisant de projets assez développés ayant permis un engagement total des crédits ISPA en 2000.

⁽²⁴⁾ Mis en œuvre sous la responsabilité de la DG ELARG et des délégations.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

la détermination des stratégies nationales correspondantes. Les programmes spéciaux de préparation aux Fonds structurels pourraient être mis en œuvre moyennant ce qu'il est convenu d'appeler des «projets de jumelage» ⁽²⁵⁾ comme instrument principal d'assistance au renforcement des institutions;

- b) la facilité en faveur des grandes infrastructures, quatrième partie (*Large Scale Infrastructure Facility*, LSIF IV) ⁽²⁶⁾;
- c) d'autres programmes nationaux financés par Phare ont aidé les pays candidats à identifier et à préparer des projets ISPA.

La mise en œuvre de ces programmes a été retardée par des problèmes survenus avec certains consultants ainsi que par un manque d'engagement de la part des pays candidats eux-mêmes. Pour une partie des projets de jumelage ISPA relevant des programmes spéciaux de préparation, les orientations de la Commission étaient insuffisantes.

6.29. À partir de 2000, les moyens financiers ISPA ont également pu être affectés à l'assistance technique. Quelques projets étaient préparés avec le soutien bilatéral d'États membres et des pays candidats ou par les pays candidats seuls.

6.30. La Commission n'a ni évalué correctement les besoins en termes d'assistance technique ni déterminé de priorités. La Cour n'a pas pu avoir une vue d'ensemble complète des fonds de l'UE dépensés en 2000 pour toutes ces formes d'assistance technique liée à la préparation de projets ISPA.

6.30. La Commission souligne que la qualité de l'assistance technique ne peut réellement se mesurer que par la qualité de sa mise en œuvre.

Pour Phare, la Commission ne peut que volontiers extraire les données des contrats triées par codes. L'élaboration d'ISPA ne correspond cependant à aucun code existant. Par conséquent, l'obtention des informations demandées par la Cour pour tous les programmes indiqués au point 6.36 exige une recherche manuelle ad hoc dans les bases de données de gestion contractuelle Désirée et Perseus. Si cette opération est réalisable d'un point de vue technique, elle demande en revanche beaucoup de temps et la Commission considère que le coût d'une telle recherche serait disproportionné par rapport à ses avantages. L'évaluation Phare 2000 prévoit la mise en place d'un système d'information de gestion plus sophistiqué.

⁽²⁵⁾ Fournit le cadre permettant aux administrations et aux organismes semi-publics des pays candidats de travailler avec leurs homologues des États membres.

⁽²⁶⁾ Précurseur du financement ISPA.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.31. Dès lors, les stratégies des pays et les demandes de projets ISPA finalement présentées à la Commission n'ont pas correspondu aux critères de cette dernière, dont les différents services intervenant en la matière ont dû beaucoup œuvrer pour les amener à un niveau acceptable. En particulier, des déficiences ont été constatées au niveau de l'élaboration des analyses économiques et financières.

Nécessité de coordination pour compléter le processus de décentralisation

6.32. La création, à côté du programme Phare existant, de deux nouveaux instruments de préadhésion (ISPA et Sapard), dotés de règlements et de modalités d'application différents, a abouti à un défi considérable pour les pays candidats, qui devaient gérer ces moyens financiers tout en s'efforçant de réformer leur administration interne ⁽²⁷⁾.

6.33. L'identification des projets de transport était fondée sur l'évaluation des besoins en infrastructures de transports (*Transport Infrastructure Needs Assessment*, TINA), qui recensait certains composants de réseau d'un futur réseau transeuropéen (*Trans-European Network*, TEN) dans les pays candidats. Aucune évaluation des besoins de ce type n'a été réalisée dans le secteur de l'environnement. C'est pourquoi la Commission a décidé de se concentrer sur certains sous-secteurs — comme pour le Fonds de cohésion. Le programme environnemental prioritaire pour l'adhésion [*Priority Environmental Programme for Accession* (PEPA)], dont le champ d'application est plus vaste que celui d'ISPA, développe une base de données de projets environnementaux éventuels destinée à aider les pays candidats à identifier les projets prioritaires à moyen et long terme. Le PEPA a été lancé fin 1999 et les premières revues par pays ont été présentées fin 2000.

6.34. La mise en place d'une programmation et de structures de gestion appropriées dans chaque pays bénéficiaire constitue un élément déterminant du succès d'ISPA ⁽²⁸⁾. Le règlement relatif à la coordination prévoit la possibilité de déroger à l'exigence relative à l'approbation *a priori*, par la Commission, de la sélection de projets, des opérations d'appel d'offres et d'attribution des marchés, dès lors que la capacité de gestion du projet, les procédures de contrôle financier et les structures en matière de finances publiques dans les pays candidats sont considérées comme adaptées.

6.34. Dès le début, ISPA a été mis en œuvre grâce au système de mise en œuvre décentralisée (DIS), qui est identique à celui utilisé pour Phare. En d'autres mots, si l'approbation ex ante des opérations d'appel d'offres et d'attribution des marchés incombe à la Commission, le pays candidat est chargé, lui, de la mise en œuvre du projet après signature de la convention de financement, et notamment de sa gestion et de son contrôle financiers. L'article 12, paragraphe 2, du règlement relatif à la coordination prévoit la suppression de la condition d'approbation préalable des opérations d'appel d'offres et d'attribution des marchés si certains critères et conditions sont satisfaits, sur le fondement d'une décision de la Commission conduisant à l'emploi du système élargi de mise en œuvre décentralisée (EDIS). La préoccupation de la Commission en 2000 était de s'assurer que les autorités compétentes mettaient en place les structures nécessaires pour la gestion d'ISPA conformément au DIS, pour que tout soit prêt avant le début de l'exécution des projets ISPA. C'est pour cette raison que la demande de juillet 2000 a été transmise aux pays candidats. L'évaluation Phare a fixé les grands principes d'EDIS. Les services de la Commission ont élaboré un

⁽²⁷⁾ Voir les conclusions de la Cour au point 5.73 de son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 (JO C 342 du 1.12.2000).

⁽²⁸⁾ L'article 9 du règlement relatif à ISPA invite les pays bénéficiaires à mettre en place des systèmes de gestion et de contrôle appropriés à partir du 1^{er} janvier 2000 et en tout cas au plus tard le 1^{er} janvier 2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.35. Cette question est étroitement liée aux négociations dans le cadre de l'adhésion concernant le «chapitre 28 (contrôle financier)». S'agissant des pays pour lesquels une clôture provisoire de ce chapitre a fait l'objet d'un accord, il importe d'achever le processus de décentralisation afin d'être prêts au moment l'adhésion. Le document «Phare 2000 Review» ⁽²⁹⁾ prévoit de déléguer pleinement la responsabilité de la mise en œuvre d'ISPA aux pays candidats à partir de 2002 et de renforcer l'assistance aux autorités chargées de la mise en œuvre qui ont été agréées par les pays candidats et par la Commission. C'est seulement au mois de juillet 2000 que la DG REGIO a demandé aux pays candidats de présenter une évaluation de leur capacité à assurer une gestion décentralisée.

La coordination doit être améliorée

6.36. Le règlement relatif à la coordination dispose que la Commission est responsable de la coordination des trois instruments (Phare, ISPA et Sapard) et, en particulier, de la mise en place de lignes directrices préadhésion pour chaque pays. Dans la pratique, cette situation a abouti aux «General assistance documents» de mars 2000 et d'avril 2001, qui se bornent cependant à décrire l'état de préparation dans les pays candidats à cette époque.

6.37. S'agissant des projets d'infrastructure de transports, aucun lien n'a été établi au départ entre les différents comités directeurs de TINA/TEN et le comité de gestion d'ISPA, afin de garantir une mise en œuvre harmonisée des projets.

6.38. La coordination entre les services de l'évaluation des stratégies nationales d'ISPA et des demandes de projet fonctionne bien, surtout depuis la formalisation de ces procédures à la mi-2000.

document de travail unique pour Phare et ISPA, qui contient une liste de contrôle pour chacune des conditions préalables définies dans le règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil; celle-ci a été envoyée aux pays candidats en janvier 2001 pour les aider dans la mise en place d'EDIS. Par la suite, des réunions ont été organisées en 2001 avec les pays candidats, pour leur préciser dans le détail les exigences d'EDIS et les mesures à prendre.

6.35. Le document d'assistance générale de 2001 a été examiné et bien accueilli par le comité de gestion Phare lors de sa réunion du 26 avril 2001. Ce document fournit des informations sur les priorités et la répartition indicative de l'allocation financière entre les différents pays et instruments, sur la coordination avec la BEI et les institutions financières internationales, et sur les progrès et les perspectives de la gestion décentralisée.

6.36. Un nombre significatif de représentants des États membres siégeant au comité de gestion ISPA assurent également les fonctions de président ou de vice-président des comités de pilotage TINA/TEN. En ce qui concerne la coordination des projets, la Commission a désigné en son sein un responsable pour chacun des dix corridors. Sur ces bases, elle a engagé dès septembre 2000 une coopération avec les comités de pilotage des différents corridors.

⁽²⁹⁾ Communication de M. Verheugen, C(2000)3103/2 du 27 octobre 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.39. La méthode adoptée en matière d'évaluation a varié d'une direction générale à l'autre:

- a) la DG ENV a engagé un consultant chargé de mettre au point des listes de contrôle applicables à la procédure d'approbation. Le même consultant peut également donner un avis sur des projets complexes;
- b) la DG TREN ne dispose pas des ressources nécessaires pour concentrer ses efforts sur une autre tâche que la question de la cohérence entre les projets et les stratégies communautaire et nationale en matière de transport;
- c) la direction ISPA de la DG REGIO a parfois recours à des consultants externes pour assurer l'évaluation des projets. En outre, un contrat-cadre a été conclu avec la BEI, qui prévoit une assistance technique dans le cas d'un nombre limité de demandes de projet.

6.40. Il n'a été possible d'identifier aucune ligne directrice présentant clairement les critères d'approbation, à l'exception des exigences formulées de manière générale figurant aux annexes I et II du règlement ISPA. Il n'a pas été possible d'identifier une méthode harmonisée en matière de procédure d'évaluation au sein de la DG REGIO ou entre les différents services de la Commission, ni un suivi clair des commentaires présentés par les différentes DG.

SAPARD

Conséquences de la complexité du cadre juridique

6.41. Le règlement relatif à Sapard est complexe, car il combine des éléments provenant de trois domaines relevant de politiques différentes: la programmation pluriannuelle des Fonds structurels, les procédures de contrôle financier du FEOGA-Garantie et les conventions internationales en matière d'aide extérieure. En outre, comme ces procédures de gestion et de contrôle n'existaient pas dans les pays bénéficiaires, la base juridique a dû être mise en place par la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.39.

- b) *La contribution de la DG TREN aux lignes directrices ISPA concernant le transport a été extrêmement utile, comme on peut le constater dans un document technique du 28 août 2000 présenté pour information au comité de gestion ISPA en février 2001. En outre, lors des consultations interservices, la DG TREN vérifie généralement si les projets «transports» sont conformes à un certain nombre d'accords européens (AGR, AGTC, TEM), ainsi qu'aux dispositions de la directive 96/53/CE fixant les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international.*

6.40. *Les critères d'appréciation des projets sont clairement décrits dans le règlement et les formulaires de demandes de concours. L'appréciation des projets est faite par l'ensemble des services de la Commission en fonction de leurs compétences respectives suivant une procédure interservices parfaitement rodée de double consultation. Le suivi des commentaires formulés par les diverses DG est régi par ces mêmes règles internes et précisé dans la procédure d'habilitation établie en faveur du commissaire responsable de la politique régionale.*

6.41. *La Commission a établi un cadre financier pour la mise en œuvre des programmes de développement rural dans les pays tiers qui offre un minimum de garanties concernant la responsabilité dans l'utilisation des fonds communautaires et la responsabilité financière. L'objectif était double, à savoir gérer un système d'une façon qui s'était déjà révélée efficace dans la Communauté et familiariser les pays candidats à l'application des règles communautaires internes avant leur adhésion.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.42. Le règlement relatif à Sapard ne déterminait pas clairement le cadre juridique et de gestion, et il a fallu sept mois à la Commission pour concilier des exigences de nature différente et appliquer les principes relatifs à la mise en œuvre de Sapard. La Commission avait envisagé de présenter une nouvelle proposition au Conseil afin de fournir une base juridique, mais ne l'a pas fait, considérant que ce n'était pas nécessaire.

6.43. Le règlement faisait obligation à la Commission d'arrêter une réglementation financière précise; cela a été fait au mois de juin 2000. Compte tenu du fait que le règlement ne pouvait pas être directement d'application dans certains pays candidats, la Commission a dû transformer les règles en un accord international (l'accord pluriannuel de financement). Le processus d'élaboration et de négociation de l'accord avec les dix pays candidats a pris six mois et le document établissant les règles a été approuvé par la Commission le 29 novembre 2000.

6.44. Les procédures de gestion et de contrôle financiers prévues dans l'accord international sont celles applicables au FEOGA-Garantie (y compris les organismes payeurs et la procédure relative à l'apurement des comptes). Les procédures de gestion et de contrôle financiers régissant des programmes analogues dans les États membres sont celles applicables aux Fonds structurels. Les systèmes actuellement mis en place permettront aux pays candidats d'acquérir une expérience importante; cependant, il apparaît que certaines procédures en cours d'instauration sont provisoires et ne seront utiles qu'au moment de leur adhésion.

La gestion de la Commission

6.45. Il est manifeste que la Commission travaillait dans les limites d'un calendrier très serré, afin d'établir le cadre juridique et de mettre en place les programmes de développement rural Sapard. C'est une performance, pour la Commission comme pour les pays candidats, que tous les programmes de développement rural aient été approuvés dans les délais impartis. En outre, la procédure d'élaboration et de signature des accords internationaux s'est achevée de manière satisfaisante.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.42. Le règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil précise que la mise en œuvre de Sapard suit les principes du FEOGA et de la législation relative aux aides extérieures de la Communauté. En outre, le règlement financier prévoit, en son titre IX (aides extérieures), l'approbation ex ante par la Commission des tâches de gestion (telles que la sélection des projets, les opérations d'appel d'offres et d'attribution des marchés). La mise en œuvre du règlement (CE) n° 1268/1999 aboutira à la présentation d'un grand nombre de demandes pour des projets souvent de petite envergure; c'est pourquoi la délégation des tâches de gestion aux pays candidats, prévue par le règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil, était une nécessité. La configuration de ce nouveau système a inévitablement pris un certain temps.

6.44. Lors de l'adhésion, le système créé pour Sapard ne devra subir que quelques modifications mineures pour être compatible avec les exigences actuelles des Fonds structurels et du FEOGA-Garantie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Problèmes auxquels les pays candidats ont été confrontés pour la mise en œuvre des systèmes

6.46. Les pays candidats n'avaient aucune expérience en matière de mise en place des systèmes de gestion et de contrôle requis en matière de fonds de l'UE. En outre, compte tenu des différences qui existent entre ces systèmes et ceux des États membres, la Commission aurait dû élaborer des méthodes de travail spécifiques afin d'aider les pays candidats à mettre en place les systèmes requis, comme cela avait été fait pour les organismes payeurs du FEOGA-Garantie dans les États membres. La Commission aurait dû établir des règles claires et simples ainsi que les orientations correspondantes avant que les pays candidats ne commencent à mettre en place leurs systèmes. La Commission a au contraire fourni aux pays candidats les lignes directrices qu'elle a données aux États membres pour les informer des procédures d'agrément de leurs organismes payeurs.

6.47. Une complication supplémentaire a tenu au fait que la Commission a élaboré les règlements portant modalités d'application et les accords avec les pays candidats (qui comportent la base juridique relative à la gestion et au paiement des fonds) en même temps que les pays candidats élaboraient leurs programmes de développement rural et mettaient en place leurs systèmes. Cela a abouti à une situation où la gestion se fondait en réalité sur une base *ad hoc* par rapport aux problèmes considérés et où un avis n'était donné que lorsque les pays candidats étaient effectivement confrontés à un problème.

6.48. Les dix pays candidats ont reçu une aide financière considérable du programme Phare destinée à contribuer à la mise en œuvre de Sapard. Ainsi, 3,6 millions d'euros avaient été engagés fin 2000 pour la Bulgarie et un million d'euros supplémentaires est prévu pour 2001. Cela reflète l'absence de personnels expérimentés dans les administrations des pays candidats et a demandé une vaste contribution des experts de l'UE, en particulier au niveau de la mise en place des systèmes de gestion. Phare a également financé, pour un montant supérieur à un million d'euros, les coûts d'entretien des organismes (payeurs) Sapard dans les pays bénéficiaires, par exemple des équipements informatiques. Cela n'est pas conforme à la note explicative relative à la ligne budgétaire concernée (B7-0 3 0), qui précise que «quel que soit le bénéficiaire», aucune dépense administrative n'est autorisée sur cet article. La Commission interprète cela comme une autorisation de la dépense administrative. La Cour ne partage pas cette interprétation.

6.46. La méthode de travail adoptée pour les États membres a été proposée aux pays candidats: il s'agit notamment des lignes directrices relatives à la création d'organismes payeurs. La Commission n'a pas jugé utile de fournir aux pays candidats d'autres méthodes de travail. Néanmoins, lorsqu'un pays candidat souhaitait être conseillé, une réponse appropriée était apportée pour chaque problème spécifique.

Le cadre de l'exécution financière de Sapard a déjà été défini par la Commission dans sa communication du 26 janvier. Celui-ci a été complété par le règlement (CE) n° 2222/2000 de la Commission du 7 juin 2000. La Commission est d'avis qu'il comporte les «règles claires et simples» qu'a demandées la Cour.

6.47. Il était dans l'intérêt des pays candidats de procéder à la mise en place de Sapard parallèlement à l'élaboration et à l'approbation des règles financières et de l'accord pluriannuel de financement. Si elle avait attendu l'adoption définitive des règles financières et de l'accord pluriannuel, la Commission aurait pu être critiquée pour ce retard, de même que pour un formalisme excessif et un manque de souplesse dans ses relations de coopération avec les pays candidats.

6.48. La Commission considère que l'aide au renforcement des institutions dans la préparation et la mise en œuvre de Sapard est une condition essentielle pour son succès. Ce soutien ne pouvant être offert par Sapard d'un point de vue juridique, il est proposé dans le cadre de Phare, conformément au règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion. L'assistance Phare est accordée dans le contexte du soutien au renforcement des institutions, afin de développer une capacité effective à mettre en œuvre l'acquis. La fourniture d'équipements informatiques aux organismes Sapard au cours de la phase initiale fait partie de cette approche. L'exemple de la Bulgarie, cité par la Cour, est correct, si ce n'est que ce projet d'1 million d'euros s'inscrit dans le cadre du programme Phare 2000 pour la Bulgarie et que le programme Phare 2001 ne prévoit pas de crédits supplémentaires pour ces équipements.

Le commentaire de la ligne budgétaire B7-0 3 0, selon lequel aucune dépense administrative «quel que soit le bénéficiaire de l'action, n'est autorisée sur le présent article», doit être lu parallèlement aux commentaires accompagnant la ligne budgétaire B7-0 3 0 A (dépenses pour la gestion administrative). En d'autres mots, toute dépense administrative liée à la gestion de Phare doit être financée sur la ligne B7-0 3 0 A. En l'occurrence, la fourniture initiale d'équipements informatiques n'est pas un coût administratif lié à la mise en œuvre du projet, mais à celle du projet Phare lui-même.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Déficiences dans l'analyse par la Commission des systèmes de gestion et de contrôle

6.49. Conformément aux dispositions de la base juridique relative à Sapard, la décision de la Commission en matière de gestion décentralisée doit être fondée sur une analyse des systèmes de gestion et de contrôle du pays candidat considéré. Compte tenu de l'importance de la décision d'agrément et afin de garantir que les décisions d'agrément soient bien fondées, cette tâche devrait être opérée par des personnes qui sont hiérarchiquement indépendantes des agents qui ont conseillé les pays candidats sur la mise en place de ces systèmes. Toutefois, au sein de la Commission, les activités de conseil et de contrôle n'ont pas toujours été clairement séparées dans le cadre du programme Sapard.

6.50. Le fait que l'analyse du système doit se fonder sur l'identification des risques relève d'une pratique générale d'audit. Toutefois, la liste de contrôle utilisée par la Commission pour vérifier si les conditions reprises dans l'accord pluriannuel de financement (qui comprend les règles financières) sont remplies, n'est pas fondée sur une analyse des risques. Il en résulte que plusieurs domaines à risque ne sont pas envisagés, en particulier le chevauchement de Phare et de Sapard ainsi que la qualité du personnel des autorités compétentes dans chaque pays candidat, qui sont responsables de l'octroi de l'agrément à leur organismes (payeurs) Sapard nationaux. En outre, aucune vérification spécifique n'est intégrée pour répondre à l'exigence de l'accord pluriannuel de financement que les dépenses ne soient éligibles que si l'utilisation du concours est conforme aux principes de bonne gestion financière, en particulier ceux d'économie et d'efficacité en termes de coût.

6.49. *Au-delà de ses compétences opérationnelles, un auditeur ne peut ni se charger de la gestion des activités de l'entité contrôlée, ni y participer, ni en l'occurrence être responsable de la mise en place des procédures et des structures de gestion du programme Sapard. En d'autres mots, il peut:*

- a) effectuer toute tâche d'audit et de comptabilité et donner des conseils à ce sujet;*
- b) offrir des conseils dans des domaines étroitement liés à l'audit et dans lesquels il est nécessairement compétent.*

Compte tenu de la nature de l'audit, les autorités et les auditeurs ont eu un échange de vues sur les procédures et les structures au cours des missions exploratoires et de l'examen entrepris par l'auditeur sur décision de l'autorité compétente.

6.50. *La Commission a décidé de fonder ses contrôles sur la vérification de la totalité des éléments prévus par l'accord pluriannuel de financement et non pas sur une analyse de risques.*

La possibilité d'un chevauchement de Phare et Sapard est inscrite dans le programme d'audit sur la réception des propositions de projets, la vérification comptable des contrats et la notification de l'approbation. La vérification de ces propositions à partir d'un échantillon donne, selon la Commission, une assurance raisonnable quant à la détection des éventuels chevauchements.

Les curriculum vitae des personnes qui travaillent pour le fonds national ont été examinés pour s'assurer de la «qualité» de ce personnel, même si cet aspect n'est pas explicitement mentionné dans la liste de contrôle.

En ce qui concerne le principe d'économie et le rapport coût-efficacité, l'article 4 de l'accord pluriannuel précise que les principes de bonne gestion financière, et notamment d'économie et de rentabilité, constituent des critères d'éligibilité. Il est procédé à la vérification des moyens utilisés par l'organisme payeur pour évaluer les processus et les contrôles correspondants qui, d'un point de vue opérationnel, couvrent ce concept. Bien que la liste de contrôle ne mentionne pas expressément ce type de vérification, cet aspect est néanmoins contrôlé sous l'angle des critères d'éligibilité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS

6.51. En 2000, la Commission a fait face à la tâche délicate de mettre en œuvre deux nouveaux programmes dans des pays candidats tout en préparant l'adhésion de ces pays. Elle est néanmoins parvenue à approuver 75 projets pour ISPA, dix Programmes de développement rural pour Sapard et a engagé presque tous les crédits disponibles. Toutefois, pratiquement aucun crédit de paiement n'a été utilisé (voir points 6.12, 6.18 et 6.43).

6.52. Aucun projet n'a pu commencer en 2000 en raison de l'adoption tardive du cadre juridique et de retards dans la mise en place des structures et procédures administratives applicables au sein de la Commission, qui ont ralenti le travail préparatoire. Des retards supplémentaires ont été suscités pour Sapard, parce que la Commission a d'abord dû préciser le cadre juridique et de gestion qui n'avait pas été clairement défini dans le règlement (voir points 6.20-6.24 et 6.39-6.41).

- La Commission devrait analyser et mettre en place les modalités de mise en œuvre des nouveaux programmes de dépenses alors que la base juridique est en cours d'établissement, afin de garantir que ces programmes peuvent être mis en œuvre de façon efficace et dans les délais impartis.

6.51. *Le niveau des paiements n'est pas anormal et reflète les premières phases de la mise en œuvre des projets. Les paiements deviendront plus importants avec l'avancement des projets et l'engagement des dépenses.*

6.52. *L'utilisation des instruments ISPA et Sapard est conforme aux pratiques communautaires habituelles: toute nouvelle politique est définie par un acte du Conseil qui nécessite par la suite l'élaboration, par la Commission, de manuels, de dispositions ou de réglementations d'application. Conformément aux procédures institutionnelles pertinentes, la Commission n'a pu adopter des règlements qu'après la fixation par le Conseil du cadre juridique de base.*

Une fois le cadre juridique adopté par le Conseil, la Commission et les pays candidats ont eu besoin d'un certain temps pour mettre en place les structures administratives appropriées, présenter et approuver les programmes et sélectionner les projets. Une durée analogue serait nécessaire dans les États membres pour des tâches similaires.

L'ampleur de l'aide communautaire accordée au titre d'ISPA pour financer des investissements d'infrastructures est sans précédent. Les projets d'envergure dans ce domaine nécessitent généralement une phase initiale à la fois longue et bien préparée. La mise en œuvre de plusieurs projets a déjà débuté en 2000 avec la préparation des opérations d'appel d'offres et de passation de marchés.

Les règles financières de Sapard ont été adoptées parallèlement à l'évaluation et à l'approbation par la Commission des programmes Sapard — processus achevé bien avant que les pays soient prêts à mettre en œuvre les projets. Si la plupart des pays ont été longs à mettre en place les organismes Sapard, il y a diverses raisons à cela, principalement liées à l'ampleur de la tâche. À ce jour, les organismes Sapard fonctionnent dans deux pays; dans les autres, la procédure d'agrément au niveau national n'est pas encore dans sa phase d'achèvement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.53. Les administrations nationales des pays candidats rencontraient d'importantes difficultés pour tenter de gérer un montant d'aide «préadhésion» supérieur au double du précédent, pour se familiariser avec des règlements nouveaux et différents ainsi que pour réformer leurs propres administrations, et tout cela en même temps. Ces opérations demandent un engagement fort — qui n'a pas toujours été manifeste — de la part de chaque pays candidat et une intervention importante de la Commission, qui n'a pas toujours eu lieu en temps voulu (voir points 6.27-6.31 et 6.44-6.45).

- La Commission devrait fournir le maximum d'orientations et de conseils techniques, en temps voulu, sous forme de manuels, de méthodes de travail et de règles spécifiques, afin d'aider les pays candidats à arriver à l'engagement nécessaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.53. *La Commission a fourni aux pays candidats le cadre juridique pour la mise en œuvre des programmes d'aide ainsi qu'une quantité inestimable de conseils et une très large assistance technique, à la fois par l'intermédiaire de ses propres services et dans le cadre de plusieurs actions spécifiques, financées par PHARE et d'autres sources.*

Elle reconnaît les efforts déployés par les pays candidats pour mettre en place des structures et des procédures adaptées à leurs structures internes et conformes à l'acquis communautaire. Les manuels, les méthodes de travail ou règles particulières proposés par la Commission ne pouvaient porter que sur des éléments communs, tandis que les aspects spécifiquement nationaux ne pouvaient être traités que dans le contexte des programmes d'assistance technique financés au titre de Phare.

CHAPITRE 7

Dépenses administratives

7.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Dépenses de fonctionnement des institutions et organes communautaires	7.1-7.90
Introduction	7.1
Gestion budgétaire	7.2-7.3
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	7.4-7.36
Étendue de l'audit	7.4
Fiabilité des comptes et légalité et régularité des opérations sous-jacentes	7.5-7.7
Parlement	7.8-7.11
Conseil	7.12
Cour de justice	7.13-7.14
Commission	7.15-7.18
Procédures de passation des marchés	7.19-7.32
Autres observations	7.33-7.36
Suivi des observations antérieures	7.37-7.68
Suivi du rapport spécial n° 8/98 relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude	7.37-7.61
Suivi des diverses observations antérieures de la Cour relatives à la gestion des dépenses immobilières des institutions	7.62-7.68
Le système de rémunération applicable aux agents de l'UE	7.69-7.90
Introduction	7.69-7.71
Le système de rémunération actuel	7.72-7.78
Comparaison du système communautaire en vigueur avec les autres systèmes	7.79-7.83
Évaluation du système communautaire en vigueur	7.84-7.89
Conclusion	7.90
Contrôle des organismes communautaires décentralisés	7.91-7.119
Introduction	7.91-7.93
Exécution budgétaire	7.94
États financiers et tenue des comptes	7.95-7.99
Dispositions financières	7.99
Suivi des observations antérieures	7.100-7.102
L'emploi dans les organismes décentralisés et le développement de leurs activités	7.103-7.119

Le personnel des organismes décentralisés	7.104
Recrutement et gestion du personnel	7.105-7.108
Évolution du personnel et développement des activités des organismes décentralisés	7.109-7.116
Conclusion	7.117-7.119
Contrôle des Écoles européennes	7.120-7.127
Dispositions financières	7.121-7.123
Contributions aux frais scolaires	7.124-7.127

OBSERVATIONS DE LA COUR

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES
INSTITUTIONS ET ORGANES
COMMUNAUTAIRES*Introduction*

7.1. La rubrique 5 des perspectives financières «Dépenses administratives» regroupe les crédits de fonctionnement des institutions et des organes (partie A du budget dans le cas de la Commission), dont l'exécution est présentée au **tableau 7.1**. Ces crédits sont gérés directement par ces instances et servent essentiellement à régler les traitements, indemnités et pensions de leurs membres et de leur personnel ainsi que les loyers, acquisitions immobilières et dépenses administratives diverses. La répartition du personnel ainsi rémunéré est reprise aux **tableaux 7.2 et 7.3**. Ces crédits permettent également, dans le cas de la Commission, de subventionner des associations et organismes concourant à la mise en œuvre de divers aspects des activités de l'Union européenne.

Gestion budgétaire

7.2. La Cour a examiné les informations présentées dans les volumes I à IV du *compte de gestion*. Les volumes I et III contiennent des commentaires sur la gestion budgétaire de l'exercice, et notamment des explications concernant les écarts entre les crédits inscrits au budget initial tel qu'il a été adopté et les crédits finalement disponibles, ainsi qu'entre ces derniers et les crédits utilisés. Cet examen n'avait pas pour objectif de fournir une assurance quelconque quant à la fiabilité de ces explications, mais visait plutôt à relever les écarts significatifs n'ayant fait l'objet d'aucune explication ainsi qu'à déceler toute explication susceptible d'induire le lecteur en erreur. Cet examen n'a permis de mettre en évidence aucun cas où les explications ne semblaient pas plausibles, sauf au Conseil où des frais de mission s'élevant au total à environ 0,5 million d'euros concernent des missions effectuées en 1999 en l'absence de crédits et d'engagement préalable.

7.2. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement est toujours disposé à poursuivre avec les autres institutions les efforts entrepris pour accroître la transparence des informations présentées dans le compte de gestion. Il attire toutefois l'attention de la Cour sur les informations contenues dans le compte de gestion qui justifient de manière synthétique chacune des variations entre crédits initiaux et crédits finals. Ces variations résultent par ailleurs de virements approuvés par les autorités budgétaires au vu des informations plus détaillées qui leur ont été transmises.

7.2. RÉPONSES DU CONSEIL

S'agissant du volet relatif à la gestion budgétaire, la Cour relève le cas des frais de mission à concurrence de 0,5 million d'euros effectués en 1999 qui ont dû être financés sur le budget 2000. En effet, le Conseil a pu constater que des mesures internes — au niveau des services compétents — ont été prises pour qu'une telle situation soit évitée à l'avenir et c'est au vu de cette assurance qu'il a pu approuver le virement en question.

Tableau 7.1 — Dépenses administratives 2000 ⁽¹⁾ (récapitulation par section)

(Mio EUR)

		Section I	Section II	Section III — Partie A (y compris l'Office des publications)	Section IV	Section V	Section VI	Section VII	Section VIII
	Total	Parlement	Conseil	Commission	Cour de justice	Cour des comptes	CES	CdR	Médiateur
Plafond des perspectives financières	4 798	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Évolution du budget 2000									
Crédits initiaux	4 704	965	348	3 069	131	70	81	35	4
Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾ ⁽³⁾	4 725	980	354	3 069	131	70	81	35	4
Exécution du budget 2000 ⁽³⁾									
Crédits utilisés ⁽⁴⁾	4 656	973	350	3 025	129	66	76	32	3
% des crédits définitifs disponibles	99	99	99	99	99	94	94	91	82
Crédits reportés à 2001 ⁽⁵⁾	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% des crédits définitifs disponibles	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Crédits annulés	71	7	5	44	2	4	5	3	1
% des crédits définitifs disponibles	1	1	1	1	1	6	6	9	18

⁽¹⁾ Au sens des perspectives financières.⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements.⁽³⁾ Ne comprend pas les crédits reportés de 1999, les crédits issus du réemploi de recettes ainsi que de recettes résultant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et les crédits reconstitués.⁽⁴⁾ Montants engagés et ayant donné lieu soit à paiement au cours de l'exercice, soit à report automatique à l'exercice 2001.⁽⁵⁾ Reports non automatiques.

Pour de plus amples informations concernant l'exécution budgétaire, se reporter aux illustrations graphiques III et IV de l'annexe I du présent rapport.

Source: Compte de gestion 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.3. L'approche générale adoptée par les institutions pour l'analyse de la gestion budgétaire ne renseigne pas le lecteur sur les principales caractéristiques des dépenses de l'exercice. Toutes les institutions s'attachent à expliquer les écarts entre les résultats et le budget, parfois de manière très détaillée. Les méthodes utilisées à cet effet manquent cependant de cohérence tant au sein des institutions qu'entre celles-ci. L'analyse effectuée masque souvent certains aspects fondamentaux de la gestion budgétaire: le Parlement, par exemple, n'explique pas les modalités de la procédure permettant d'employer les crédits inutilisés relevant d'autres lignes budgétaires pour les remboursements en principal concernant les immeubles; la Commission ne justifie pas les écarts significatifs affectant le chapitre A-7 0 (dépenses de personnel d'appoint et dépenses de fonctionnement décentralisées); enfin, aucune institution n'explique les différences entre les montants engagés et les paiements effectués. Il serait souhaitable que les institutions fournissent une analyse plus globale à l'avenir, centrée sur les grandes orientations des dépenses ainsi que sur les principaux éléments du patrimoine, et présentant des indicateurs clés de l'économie et de l'efficacité.

7.3. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Sur ce point également, le Parlement est disposé à poursuivre ses efforts. S'agissant plus particulièrement des paiements anticipés opérés dans le domaine des bâtiments, le Parlement, dans le souci d'une utilisation optimale des crédits mis à sa disposition et dans un souci de bonne gestion financière utilise les crédits non employés pour renforcer les crédits destinés au financement des bâtiments. Il en résulte des économies importantes qui permettent à l'institution de faire face à des besoins nouveaux sans augmenter sa part des perspectives financières. En tout état de cause, les renforcements opérés sont d'abord approuvés par l'autorité budgétaire sur la base des informations qui lui sont communiquées.

7.3. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission va explorer, en collaboration avec les autres institutions, la possibilité de recourir à une approche coordonnée des dépenses administratives et, si elle trouve un accord avec ces autres instances, elle mettra au point une

Tableau 7.2 — Situation des effectifs par institution et par catégorie de personnel au 31 décembre 2000

Institutions	Fonctionnaires	Agents temporaires	Auxiliaires	Agents locaux	JED ⁽⁷⁾	END ⁽⁸⁾	Conseillers	Total
Parlement européen et Médiateur ⁽¹⁾	3 283	587	219	32	—	—	—	4 121
Conseil	2 505	38	—	—	—	—	—	2 543
Commission ⁽²⁾								
— Fonctionnement [Bruxelles, Luxembourg ⁽³⁾ , Strasbourg]	15 414	512	976	—	—	529	26	17 457
— Centre commun de recherche ⁽⁴⁾	759	922	219	—	—	—	—	1 900
— Recherche à frais partagés	416	972	369	—	—	—	—	1 757
— Représentations dans l'Union et personnel détaché auprès d'organes décentralisés	445	13	23	187	—	—	—	668
— Délégations, représentations et bureaux extérieurs	690	3	—	2 142	—	10	—	2 845
Cour de justice	758	223	20	—	—	—	1	1 002
Cour des comptes	405	119	22	—	—	—	1	547
CES ⁽⁵⁾	470	66	23	—	—	—	1	560
CdR ⁽⁶⁾	165	59	12	—	—	—	—	236
Total	25 310	3 514	1 883	2 361	—	539	29	33 636

⁽¹⁾ Médiateur : 11 agents temporaires et 6 agents auxiliaires.

⁽²⁾ Total Commission: 24 627 (soit 17 724 fonctionnaires, 2 422 agents temporaires, 1 587 agents auxiliaires, 2 329 agents locaux, 0 jeune expert en délégation, 539 fonctionnaires nationaux détachés et 26 conseillers spéciaux).

⁽³⁾ Y compris l'EUR-OP.

⁽⁴⁾ Personnel du CCR et de la Commission auprès du CCR.

⁽⁵⁾ Comité économique et social.

⁽⁶⁾ Comité des régions.

⁽⁷⁾ Jeunes experts en délégation (JED).

⁽⁸⁾ Experts nationaux détachés (END).

Source: Institutions concernées.

Tableau 7.3 — Situation des effectifs par institution et par lieu d'affectation au 31 décembre 2000

Lieu d'affectation	Parlement européen et Médiateur		Conseil		Commission européenne												Cour de justice		Cour des comptes		CES / CdR ⁽⁷⁾		Total	
	1999	2000 ⁽²⁾	1999	2000	Fonctionnement ⁽⁴⁾		Représentations dans l'Union et personnel détaché auprès d'organes décentralisés		Délégations ⁽⁵⁾		Recherche à frais partagés ⁽⁶⁾		Centre de recherche ⁽⁶⁾		Total 1999	Total 2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
États membres (siège)																								
— Bruxelles	1 641	1 716	2 495	2 515	14 623	14 548	—	—	—	—	1 570	1 554	63	59	16 256	16 161	—	—	1	1	762	796	21 155	21 189
— Luxembourg	2 252	2 202	—	—	2 884	2 909	—	—	—	—	64	79	1	1	2 949	2 989	966	1 002	552	546	—	—	6 719	6 739
— Strasbourg	53	63	3	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	57	66
États membres (hors siège)	132	140	—	—	—	—	721	668	—	—	104	107	1 911	1 840	2 736	2 615	—	—	—	—	—	—	2 868	2 755
Total États membres ⁽¹⁾	4 078	4 121	2 498	2 518	17 508	17 457	721	668	—	—	1 738	1 740	1 975	1 900	21 774	21 765	966	1 002	553	547	762	796	30 799	30 749 ⁽¹⁾
Hors États membres	—	—	24	25 ⁽³⁾	—	—	—	—	2 523	2 845	24	17	—	—	2 547	2 862	—	—	—	—	—	—	2 571	2 887
Total général	4 078	4 121	2 522	2 543	17 508	17 457	721	668	2 523	2 845	1 762	1 757	1 975	1 900	24 321	24 627	966	1 002	553	547	762	796	33 370	33 636

⁽¹⁾ États membres: Belgique: 21 377, Danemark: 34, Allemagne: 340, Grèce: 33, Espagne: 111, France: 168, Irlande: 170, Italie: 1 422, Luxembourg: 6 730, Pays-Bas: 185, Autriche: 33, Portugal: 29, Finlande: 24, Suède: 25, Royaume-Uni: 63.

⁽²⁾ Médiateur: Bruxelles 3, Strasbourg 14.

⁽³⁾ Hors Union: Genève 15 et New York 10.

⁽⁴⁾ Y compris l'EUR-OP.

⁽⁵⁾ Délégations, représentations et bureaux extérieurs.

⁽⁶⁾ Bruxelles: 1 613, Luxembourg: 80, Ispra: 1 227, Karlsruhe: 216, Geel: 184, Petten: 157, Séville: 55, Naka: 17, Garching: 48, Culham: 3, Frascati: 8, Cadarache: 28, Jülich: 6, Padova: 2, Vienne: 2, Madrid: 4, Utrecht: 2, Bologne: 1, Londres: 2, Rome 1, Stockholm: 1 (y compris le personnel à frais partagés).

⁽⁷⁾ Comité économique et social et Comité des régions.

Source: Institutions concernées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

approche des dépenses liées aux programmes, cohérente et applicable par tous.

Les crédits inscrits au chapitre A-7 0 sont gérés de manière décentralisée. Au début de l'année, chaque DG/service reçoit une «enveloppe globale» de crédits administratifs, y compris des crédits pour le recours à du personnel externe, ventilés sur les différents postes du chapitre A-7 0. Chaque DG/service a ensuite la possibilité de réaménager ses crédits entre différents postes en les ajustant aux besoins. Des virements sont exécutés en cours d'exercice pour refléter ces ajustements. Globalement, les lignes «personnel externe» ont été renforcées de 3,3 millions d'euros à partir des autres lignes de crédits administratifs du titre A-7. En pratique, le renforcement s'est concentré sur la ligne A-7 0 0 0 «Auxiliaires» et aussi à partir de la ligne A-7 0 0 2 «Prestataires de services». Les renforcements de la ligne A-7 0 0 0 étaient dus notamment à la réalisation de certaines actions ponctuelles non prévues au moment de l'établissement de l'avant-projet de budget 2000, à l'effort d'accélérer la résorption du «reste à liquider» (RAL) dans le domaine des relations externes, à la réintégration de certaines tâches précédemment confiées à des bureaux d'assistance technique ainsi qu'à des renforcements pour faire face à des besoins ponctuels liés à d'importants redéploiements dans différents services de la Commission.

En 2000, il y a eu aussi deux virements de l'autorité budgétaire: 2 283 000 euros ont été transférés du poste A-7 0 0 0 «Auxiliaires» vers le titre A-6 «Délégations» pour accompagner le processus de déconcentration de la mise en œuvre des programmes d'aide aux pays tiers. Le deuxième virement de l'autorité budgétaire concernait 2 000 000 d'euros transférés du chapitre A-10 0, où le Parlement européen les avait mis en réserve, vers la ligne A-7 0 0 3 (END). L'effet net de ces deux virements a été une diminution de 283 000 euros des crédits disponibles dans le chapitre A-7 0.

Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance

Étendue de l'audit

7.4. L'examen effectué par la Cour a porté sur l'ensemble des comptes et opérations concernant les dépenses administratives (rubrique 5 des perspectives financières).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Fiabilité des comptes et légalité et régularité des opérations sous-jacentes

7.5. Les sondages et tests analytiques ainsi effectués démontrent une situation qui, sous réserve de quelques observations spécifiques, demeurent globalement satisfaisante.

7.6. Les **comptes budgétaires** et les états financiers à l'appui du **bilan consolidé** donnent une image fidèle des dépenses de fonctionnement des institutions et organes communautaires. Les **engagements hors bilan** assurent une présentation des charges futures au titre des pensions plus informative. Le coût annuel des droits à pension acquis au cours de l'exercice est maintenant indiqué. La Cour estime cependant qu'il serait préférable que ces engagements figurent dans le bilan et que le coût annuel correspondant soit pris en compte dans le calcul du résultat économique, conformément aux normes comptables internationales (IAS). Les immobilisations sont mieux présentées, mais n'ont pas toujours été traitées correctement du point de vue comptable (voir points 7.8-7.10, 7.12, 7.13-7.14 et 7.17).

7.7. À l'exception des questions abordées au point 7.6, la Cour estime par conséquent que les comptes des institutions de l'Union européenne sont fiables en ce qui concerne la présentation des dépenses administratives et des éléments d'actif et de passif correspondants. Elle estime en outre que les opérations sous-jacentes sont, dans l'ensemble, légales et régulières. La Cour fait observer que ses propres comptes font l'objet d'un rapport comparable établi par des auditeurs indépendants ⁽¹⁾.

7.6. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement est prêt à se conformer aux recommandations de la Cour concernant la présentation du bilan financier si l'ensemble des institutions décide d'adopter l'approche proposée. En ce qui concerne les immobilisations, voir réponses aux points 7.8 à 7.10.

7.6. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission est d'avis que, à ce stade, le plus important est de donner une information complète sur les engagements pris en matière de pensions dans les états financiers. Comme la Cour le reconnaît, la Commission a inclus une information exhaustive dans l'annexe aux états financiers.

La procédure à suivre pour la dette de pensions des entités publiques ne fait pas, en ce moment, l'objet d'un consensus au niveau international et nécessite une analyse comptable très approfondie. La procédure recommandée par la Cour est loin d'être suivie par les États membres ou par d'autres pays tiers très avancés en matière de comptabilité publique.

Par ailleurs, la Commission souligne que l'IFAC (International Federation of Accountants) n'a pas encore adopté de norme standard applicable au secteur public pour les pensions.

⁽¹⁾ JO C 312 du 7.11.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Parlement

7.8. Pour la première fois, le Parlement a inscrit à son bilan sous la rubrique «Location-financement», pour une valeur nette comptable de 367,4 millions d'euros, le bâtiment Louise Weiss de Strasbourg, conformément aux dispositions arrêtées par la Commission en matière de gestion comptable des immobilisations non financières ⁽²⁾ et aux observations antérieures de la Cour. Les notes au bilan ne mentionnent pas qu'il s'agit d'une valeur estimée ni que des coûts d'environ 21,5 millions d'euros sont contestés par le Parlement. En outre, une certaine sous-estimation affecte la valeur de cet actif. En effet, ce montant inclut, à hauteur de 8,8 millions d'euros, la valeur du terrain, sur laquelle, contrairement aux règles applicables, des amortissements d'un montant cumulé de 1,2 million d'euros ont été calculés. Par ailleurs, il se compose, à concurrence de 20 millions d'euros, de la valeur d'équipements spécifiques sur lesquels le Parlement a appliqué les amortissements au taux annuel maximum de 25 %, pour une valeur cumulée à la fin de l'exercice 2000 de 60 millions d'euros, sans connaître la nature des équipements en question et des taux d'amortissement qui devraient s'appliquer réellement.

7.9. Une amélioration significative a été apportée à la gestion des autres immobilisations corporelles avec la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion d'inventaire (ELS) et l'application des amortissements, mesures qui permettront de présenter une valorisation plus fiable que par le passé de ces actifs, notamment lorsque la réalisation du programme d'inventaire physique, qui était très largement avancée à la fin de l'exercice 2000, aura été achevée et prise en compte dans les bases de données de l'inventaire comptable. À la fin de l'exercice 2000, les biens non encore identifiés lors d'un inventaire physique représentaient une valeur totale de 1,4 million d'euros, soit environ 4,1 % de la valeur des biens inventoriés figurant au bilan.

7.10. Toutefois l'inventaire ne reprend pas les biens achetés par les groupes politiques du Parlement avec les crédits mis à leur disposition.

7.8. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans le cas où la valeur définitive du bâtiment ne serait pas connue à la fin de l'exercice 2001, les remarques de la Cour des comptes européenne seraient prises en compte dans la préparation des notes au bilan concernant la rubrique «Location-financement» du bâtiment Louise Weiss. Par ailleurs, dès lors que la répartition des biens sera disponible, le calcul de l'amortissement se conformera aux recommandations de la Cour.

7.9. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

L'amélioration apportée par le nouveau système de gestion d'inventaire (ELS) est en effet significative. Le pourcentage de la valeur des biens inventoriés figurant au bilan et non localisés se réfère aux seuls biens meubles (sans inclure la valeur des biens immeubles également repris au bilan).

7.10. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement est conscient du problème soulevé par la Cour et s'efforcera d'y apporter une solution avec l'aide des groupes politiques.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission du 29 décembre 2000 relatif à la gestion comptable des immobilisations non financières des Communautés européennes (JO L 336 du 30.12.2000, p. 75).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.11. Des heures supplémentaires rémunérées, dont le coût pour l'exercice 2000 s'élève à 0,54 million d'euros, ont été payées sans que celles-ci aient été préalablement autorisées ni que l'impossibilité ait été démontrée de procéder plutôt à des récupérations d'heures et, dans environ un quart des cas, sans que la justification ait été documentée.

Conseil

7.12. Bien qu'il ait été mis en service en 1995, le bâtiment Justus Lipsius est inscrit, pour un montant de 339,1 millions d'euros, sous la rubrique «Immobilisations en cours» au motif que l'acte authentique n'a toujours pas été signé et, de ce fait, n'a pas été soumis à amortissements. Or ce bâtiment a été intégralement payé et les risques et avantages inhérents de la propriété sont de fait substantiellement transférés au Conseil. Cet actif aurait donc dû être inscrit sous la rubrique «Terrains et constructions» pour une valeur nette comptable de 257,7 millions d'euros, déduction faite des amortissements cumulés de 81,4 millions d'euros. Par ailleurs, l'absence d'inventaire physique ne permet pas d'assurer que l'inventaire comptable (8,52 millions d'euros) des autres immobilisations corporelles correspond à la réalité.

Cour de justice

7.13. Pour la première fois, les bâtiments en location-financement sont portés au bilan. Leur valeur nette comptable, soit 96 millions d'euros, est surestimée d'environ 2,1 millions d'euros du fait que, pour l'annexe B, l'amortissement a été calculé à partir de l'exercice suivant celui au cours duquel a eu lieu sa mise en service. En outre, les notes au bilan ne font pas mention du caractère provisoire de cette valeur puisque des négociations sont toujours en cours pour déterminer l'impact financier de certains défauts de construction.

7.11. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Les heures supplémentaires sont inhérentes au rythme des travaux imposés par l'activité parlementaire et sont donc inévitables, régulières et gérées dans la limite d'enveloppes budgétaires ce qui explique en partie le défaut d'autorisation écrite. Les heures prestées font cependant l'objet de relevés détaillés signés par le supérieur hiérarchique et leur paiement est limité par les dispositions en vigueur. Le défaut de justification constaté par la Cour a toutefois été signalé aux directions générales qui se conforment depuis lors aux obligations en la matière.

7.12. RÉPONSES DU CONSEIL

S'agissant du problème des modalités d'inscription du bâtiment Justus Lipsius, le Conseil partage l'analyse de la Cour mais tient à expliquer que le choix de l'inscription sous la rubrique «Immobilisations en cours» était dû à la complexité juridique de la situation à laquelle s'ajoutait la date assez tardive de la mise au point de la règle comptable en cause. D'autre part, le Conseil procède actuellement à la prise de l'inventaire physique (au cours de l'année 2001), ce qui résoudra le problème de la fiabilité de l'inventaire comptable.

7.13. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

Lors de l'élaboration du bilan au 31 décembre 2001, une correction sera apportée à la valeur nette comptable afin de tenir compte de la surestimation de la valeur des bâtiments relevée par la Cour des comptes. Par ailleurs, l'impact financier qui pourrait résulter des négociations en cours relatives à certaines malfaçons sera pris en compte dans ce bilan. Si les négociations ne sont pas achevées à temps, une note au bilan sera incluse à cet effet.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.14. La fiabilité de la valeur des autres immobilisations corporelles, soit 9,8 millions d'euros au total, ne peut pas être assurée. Contrairement à ce qu'elle avait annoncé dans ses réponses aux observations faites par la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽³⁾, la Cour de justice n'a toujours pas mis en œuvre le nouveau système de gestion d'inventaire ni procédé à un inventaire physique complet. Par ailleurs, elle n'a pas appliqué pour l'établissement de son bilan les amortissements qui, selon les éléments transmis à la Commission aux fins d'établissement du bilan consolidé, s'élèvent à 6,1 millions d'euros.

Commission

7.15. Les dépenses administratives de la Commission et les éléments d'actif et de passif y afférents ne représentent qu'une petite partie des états financiers généraux consolidés, dont l'audit est présenté au chapitre 9 du présent document. Les observations suivantes portent exclusivement sur les éléments concernant les dépenses administratives.

7.16. La Cour note que les états financiers mentionnent pour la première fois les obligations contractées par la Commission dans le cadre des travaux de rénovation du bâtiment Berlaymont, estimés à 374 millions d'euros. Cette opération immobilière mérite, en outre, d'être examinée sur le plan de la bonne gestion financière, compte tenu notamment de l'absence de maîtrise de la Commission sur ces coûts de rénovation.

7.14. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

Pendant l'exercice 2000, la Cour a procédé à la mise en place de son nouveau système informatisé d'immobilisations accompagné d'un inventaire physique. De ce travail, qui n'a été achevé qu'au début de l'exercice 2001, il est ressorti que des incohérences subsistaient entre l'inventaire physique et les données enregistrées dans le nouveau système informatisé. Au vu de l'insuffisante fiabilité de ces données, il a été décidé, au mois de février 2001, de ne pas procéder au calcul du montant de l'amortissement des immobilisations corporelles à inscrire au bilan de la Cour qui a été alors transmis à la Commission européenne. Toutefois, compte tenu de l'avancement du travail de rapprochement entre les données du système d'inventaire et celles de l'inventaire physique, une estimation du montant d'amortissement a pu être réalisée au mois d'avril 2001 et transmise à la Commission afin qu'elle soit incluse dans le bilan consolidé. Il convient également de noter que les adaptations nécessaires au niveau de la base de données informatisées seront achevées à la fin de l'année 2001. Dans ces conditions, il sera procédé, pour le bilan au 31 décembre 2001, à un calcul d'amortissement par le biais du nouveau système informatisé d'immobilisations.

7.16. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans le cadre du groupe de travail interinstitutionnel et inter-services, créé pour l'établissement des modalités d'application du règlement (CE) n° 2909/2000 du 29 décembre 2000 relatif à la gestion comptable des immobilisations non financières, la Commission veillera à ce que les normes comptables reprises dans le règlement mentionné soient interprétées de façon homogène par les différents services des institutions.

En ce qui concerne la formation, la Commission trouve la remarque de la Cour pertinente et étudiera les possibilités d'organiser de tels cours.

⁽³⁾ JO C 342 du 1.12.2000, p. 172.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.17. La fiabilité de la valeur des immobilisations incorporelles ne peut pas être assurée. La direction générale des relations extérieures a pris en compte la totalité des logiciels informatiques installés dans les délégations, pour une valeur nette comptable de 0,13 million d'euros alors que, au siège de la Commission, seuls ceux qui sont couverts par une licence de site ou un contrat grand compte l'ont été. À l'opposé, il n'a pas été porté au bilan le coût de licences pour le service de traduction faisant partie d'un contrat d'une valeur de 1,25 million d'euros. La décentralisation de la gestion administrative induit un risque accru d'hétérogénéité dans les pratiques des différents services de la Commission dont certains ne sont probablement pas encore familiarisés avec les travaux de préparation des états financiers. Les DG Administration et Budget doivent assurer la cohérence, la formation et la supervision nécessaires.

7.18. Les dettes à long terme incluent un montant de 8,8 millions d'euros pour le fonds de chômage des agents temporaires dont la fiabilité ne peut pas être assurée en l'absence de réconciliation, depuis 1998, avec les contributions versées et les indemnités payées.

Procédures de passation des marchés

Étendue de l'audit

7.19. La Cour a examiné la conception et le fonctionnement des contrôles auxquels sont soumises les procédures de passation des marchés suivies par les institutions en vue d'obtenir la prestation de services, la fourniture de biens ou l'exécution de travaux. Cet examen comportait:

- a) une revue des contrôles existants dans les institutions pour garantir le respect des articles correspondants du règlement financier, des modalités d'exécution et des directives applicables en matière de passation de marchés publics en vue d'obtenir la prestation de services, la fourniture de biens ou l'exécution de travaux;
- b) une analyse des procédures de passation des marchés ainsi que des paiements correspondants fondée sur un échantillon intensifié d'opérations effectuées par les institutions.

7.18. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît l'importance d'un suivi approprié du fonds de chômage afin de garantir un équilibre budgétaire à long terme. Elle s'engage à prendre les mesures nécessaires pour résorber le retard encouru dans l'analyse des recettes et des dépenses du fonds de chômage dans les prochains mois.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Base juridique des procédures et des contrôles concernant la passation des marchés

7.20. Le règlement financier définit les responsabilités conférées aux différents acteurs intervenant dans le processus de passation des marchés ainsi que les principes à respecter pour garantir que les procédures d'appel à la concurrence sont dûment appliquées:

- a) l'ordonnateur porte l'entière responsabilité d'effectuer des engagements financiers pour le compte d'une institution, et donc la responsabilité de veiller au respect des procédures appropriées. Ces dernières doivent être conformes aux directives du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services;
- b) le système de contrôle prévu par le règlement financier repose à la fois sur une commission consultative des achats et des marchés (CCAM) et sur un contrôleur financier. Préalablement à la passation d'un marché, la CCAM émet un avis sur la régularité de la procédure suivie pour sélectionner l'adjudicataire retenu et sur les conditions proposées pour la passation du marché;
- c) le contrôleur financier assiste aux réunions de la CCAM à titre d'observateur et s'assure que l'engagement, l'autorisation des dépenses et le paiement sont réguliers et conformes à la réglementation.

Constatations

Fonctionnement des systèmes de contrôle

Mise en place du système prévu par le règlement financier

7.21. Le système de contrôle prévu par le règlement financier a été mis en place. Chaque institution dispose d'une CCAM se réunissant régulièrement durant l'année, constituée conformément au règlement financier. Dans chaque institution, le contrôleur financier est représenté aux réunions de la CCAM et vérifie les procédures d'appel à la concurrence.

7.22. En dépit des nombreux besoins communs à plusieurs institutions en matière de passation de marchés, il n'existe pas de CCAM interinstitutionnelle. Les plus grandes institutions lancent, à intervalles plus ou moins réguliers, des appels d'offre interinstitutionnels *ad hoc* auxquels les plus petites sont invitées à s'associer.

7.22. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

L'absence de CCAM interinstitutionnelle est palliée par la reconnaissance d'une CCAM chef de file, qui est celle de l'institution chef de file pour l'appel d'offres. L'avis de cette CCAM est suivi en principe par les autres CCAM.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.22. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social (CES) utilise occasionnellement les résultats d'appels d'offres organisés par d'autres institutions. Cependant, il arrive régulièrement que la procédure de passation de marchés organisée par d'autres institutions n'offre pas la possibilité au CES d'utiliser ces résultats pour des raisons formelles ou parce qu'il n'a pas été tenu compte des besoins spécifiques du CES. Le CES propose ainsi que les opérations de passation de marchés, notamment organisées par des grandes institutions, soient organisées plus systématiquement de manière interinstitutionnelle.

7.22. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Le Comité des régions (CdR) utilise chaque fois que c'est possible les résultats d'appels d'offres organisés par d'autres institutions. Cependant, il arrive régulièrement que la procédure de passation de marchés organisée par d'autres institutions n'offre pas la possibilité au CdR d'utiliser ces résultats pour des raisons formelles ou parce qu'il n'a pas été tenu compte des besoins spécifiques du CdR. Le CdR propose ainsi que les opérations de passation de marchés, notamment celles organisées par de grandes institutions, soient organisées plus systématiquement de manière interinstitutionnelle.

Fonctionnement de ces contrôles au sein des institutions

7.23. En règle générale, la Cour a constaté que les systèmes fonctionnaient comme prévu dans chacune des institutions, mais qu'aucune n'échappait à la déficience suivante: la CCAM et le contrôleur financier, bien qu'opérant *ex ante* (c'est-à-dire avant que l'engagement ne soit contracté), exercent un contrôle visant à déceler des erreurs affectant des procédures déjà closes. Lorsque des problèmes relatifs aux procédures sont mis au jour, les mesures correctrices que l'institution peut prendre sont souvent très coûteuses ou difficilement applicables. Dans la pratique, les avis des CCAM reflètent donc les intérêts généraux des institutions et ne se limitent pas à de simples appréciations concernant la régularité des procédures d'appel à la concurrence. C'est ce qui explique, entre autres, le nombre réduit d'avis négatifs émis dans les plus grandes institutions et la stratégie adoptée dans plusieurs autres institutions de ne jamais émettre d'avis négatif. Par conséquent, dans quelques cas, les CCAM ont émis des avis favorables tout en critiquant explicitement certains aspects de la procédure d'appel à la concurrence et en formulant des recommandations quant à de futures améliorations.

7.23. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

La remarque de la Cour des comptes selon laquelle les CCAM soucieuses de l'intérêt global des institutions rendraient un pourcentage très faible d'avis défavorables pour éviter de faire recommencer la procédure au stade final, semble sous-estimer la procédure des présaisines décidée en 1997 par le secrétaire général. Ainsi, les ordonnateurs sont tenus de soumettre à la CCAM les textes des appels d'offres régis par les directives sur les marchés publics avant le lancement de la procédure, pour détecter les problèmes en amont et s'assurer, dans la mesure du possible, que la procédure retenue est la plus adaptée pour s'approvisionner au meilleur prix. Si un problème apparaît dans les phases ultérieures, le dossier est renvoyé pour réexamen des offres, ce qui permet de redresser l'irrégularité relevée.

7.23. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il est vrai que dans la grande majorité des cas, la CCAM et le contrôleur financier émettent un avis sur des procédures déjà achevées. Néanmoins, les ordonnateurs ont la possibilité de présenter les dossiers d'appel à la concurrence à la CCAM à tous les stades de la procédure, comme, par exemple, avant la publication d'un appel d'offres ou du cahier des charges.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.23. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

Pour autant qu'elle soit concernée par les observations de la Cour des comptes, la Cour de justice tient à relever que la commission consultative des achats et des marchés (CCAM) de l'institution n'a aucunement pour politique de ne jamais donner d'avis négatif. Il est vrai que, conformément au rôle de conseil qui est le sien, la CCAM peut, dans certains cas, accompagner ses avis de remarques critiques sur certains aspects de la procédure suivie à l'occasion de tel ou tel projet de marché; mais les éléments qui motivent ces remarques ne sont pas tels qu'ils auraient pu justifier un avis négatif sur le projet de marché considéré.

7.23. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le texte de la Cour des comptes pourrait donner l'impression que la CCAM du CES, en tant que petite institution, n'émet jamais d'avis négatifs. En effet, la CCAM a émis en 2000 dans 5 % des dossiers présentés un avis non favorable. En 2001, la CCAM a également émis quelques avis négatifs.

7.23. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Le texte de la Cour des comptes pourrait donner l'impression que la CCAM du CdR, en tant que petite institution, n'émet jamais d'avis négatifs. En effet, la CCAM a émis en 2000 dans 4 % des dossiers présentés, un avis non favorable. En 2001, la CCAM a émis également quelques avis négatifs.

7.24. Le fonctionnement de la CCAM et du contrôle financier présente les particularités suivantes dans deux institutions:

- a) à la Commission, l'absence d'identification des dépenses liées à la passation des marchés dans le système comptable combinée à l'approche par échantillonnage pour sélectionner les propositions d'engagement et de paiement, aux fins de contrôle, font qu'il est difficile pour le contrôleur financier de s'assurer que tous les contrats qui auraient dû être soumis à la CCAM avant la signature l'ont réellement été et que les remarques formulées par la CCAM ont été prises en considération;

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.24. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

b) la Cour de justice interprète le règlement financier et la directive sur la passation de marchés publics différemment des autres institutions et applique un montant maximal correspondant à 200 000 droits de tirage spéciaux (DTS) plutôt qu'à 130 000 DTS pour déterminer si la passation de marché proposée s'inscrit dans le cadre des directives concernant les services et les fournitures.

b) L'interprétation sur laquelle se fonde l'administration de la Cour de justice pour déterminer le seuil applicable repose sur les considérations qui suivent.

L'article 56 du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes ⁽¹⁾ dispose que «lors de la passation des marchés dont le montant atteint ou dépasse les seuils prévus par les directives du Conseil portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, chaque institution doit se conformer aux mêmes obligations que celles qui incombent aux entités des États membres en vertu de ces directives».

L'article 7 de la directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services ⁽²⁾, telle que modifiée par la directive 97/52/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾, et l'article 5 de la directive 93/36/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures ⁽⁴⁾, telle que modifiée par la directive 97/52/CE, fixent des seuils d'application de la directive respectivement de 130 000 droits de tirage spéciaux (ci-après «DTS») et de 200 000 DTS, suivant que les pouvoirs adjudicateurs sont ou ne sont pas désignés à l'annexe I de la directive 93/36/CEE.

Dès lors que les directives portant coordination des procédures de passation des marchés publics s'adressent aux États membres et non aux institutions communautaires, l'annexe I de la directive 93/36/CEE n'énumère que des pouvoirs adjudicateurs des États membres et non des institutions communautaires en tant qu'elles sont pouvoirs adjudicateurs au sens de l'article 128 du règlement (Euratom, CECA, CE) n° 3418/93 de la Commission du 9 décembre 1993 portant modalités d'exécution de certaines dispositions du règlement financier du 21 décembre 1977 ⁽⁵⁾.

Les directives 92/50/CEE et 93/36/CEE, modifiées par la directive 97/52/CE, prévoyant deux seuils, il convient de déterminer le seuil applicable aux institutions communautaires (auxquelles il appartient, en vertu de l'article 56 du règlement financier précité, de se conformer aux mêmes obligations que celles qui incombent aux entités des États membres) à partir de l'origine de cette différence de seuil. L'introduction du seuil de 130 000 DTS résulte de l'accord sur les marchés publics conclu à Marrakech le 15 avril 1994. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de cet accord définit son champ d'application. Il dispose que «le présent

⁽¹⁾ JO L 356 du 31.12.1977, p. 1.

⁽²⁾ JO L 209 du 24.7.1992, p. 1.

⁽³⁾ JO L 328 du 28.11.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 199 du 9.8.1993, p. 1.

⁽⁵⁾ JO L 315 du 16.12.1993, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

accord s'applique à toute loi, tout règlement, ainsi qu'à toute procédure pratique concernant tout marché passé par les entités visées par le présent accord, telles qu'elles sont spécifiées à l'appendice I». L'annexe I de cet appendice énumère les entités auxquelles s'applique le seuil de 130 000 DTS. Dans la rubrique réservée aux Communautés européennes, les entités citées sont réparties entre les entités des Communautés européennes et les pouvoirs adjudicateurs des États membres. Le premier point, intitulé «European Community entities» cite exclusivement le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne comme étant les entités des Communautés européennes soumises au seuil de 130 000 DTS prévu dans cet accord.

Enfin, l'interprétation qui précède ne saurait être contredite par des indications qui pourraient figurer dans le vade-mecum de la CCAM de la Commission. Il s'agit, en effet, d'un document interne à cette institution, qui ne saurait dès lors s'imposer aux autres institutions. Du reste, ce vade-mecum indique expressément que la Commission est l'un des pouvoirs adjudicateurs soumis à l'accord de Marrakech sur les marchés publics sans se prononcer sur le statut des autres institutions communautaires à cet égard.

Résultats des tests de contrôle et de conformité

7.25. La Cour a examiné un échantillon de paiements liés à la prestation de services, à la fourniture de biens ou à l'exécution de travaux, en vue de déterminer si, le cas échéant, les procédures d'appel à la concurrence appropriées avaient été dûment appliquées avant la passation du marché et si le système de contrôle en place avait été efficace.

7.26. La Cour n'a relevé qu'un seul cas, où le déroulement de la procédure d'appel à la concurrence a donné lieu à de graves problèmes: il s'agit de la procédure relative au contrat de gardiennage des bâtiments du Parlement européen à Strasbourg, dont le Parlement a demandé l'examen par la Cour. La CCAM a émis un avis favorable. Le contrôleur financier a cependant refusé son visa, car le candidat retenu, déjà sous contrat, avait été avantagé par le fait que les services du Parlement n'avaient pas communiqué à tous les soumissionnaires la totalité des informations concernant la rémunération des employés qu'un autre contractant aurait été contraint d'engager en application de la législation nationale (conformément à la directive concernant le transfert d'entreprises) si son offre avait été retenue. Les conditions du précédent contrat ne permettaient pas au Parlement d'obliger le contractant à fournir des informations qu'il considérerait comme confidentielles sur le plan commercial. L'institution est passée outre la décision du

7.26. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans ce dossier, l'ordonnateur, conscient de la nécessité d'assurer autant que possible l'égalité des soumissionnaires, a réussi à obtenir du contractant en place le montant de la masse salariale et l'indice de rémunération des agents en fonction, malgré le fait qu'il ne disposait d'aucun moyen juridique d'obliger celui-ci à fournir ces informations à ses concurrents. L'ordonnateur a ensuite communiqué ces données à tous les soumissionnaires. La CCAM a considéré que ces informations permettaient d'assurer l'égalité de traitement et que les firmes qui s'étaient désistées étaient en mesure de remettre une offre réaliste. Sur cette base et à la lumière d'un avis du service juridique qui confirmait que l'ordonnateur ne disposait d'aucun moyen d'exiger des détails supplémentaires et qu'il avait agi conformément à la législation applicable, le Bureau du Parlement européen a décidé de passer outre au refus de visa que le contrôleur financier avait apposé à ce dossier. L'avis du service juridique concluant à l'application de la directive

OBSERVATIONS DE LA COUR

contrôleur financier. La Cour partage les préoccupations exprimées par le contrôleur financier et est d'avis qu'à l'avenir le Parlement devrait tenir compte de la législation nationale et veiller à ce que tous les soumissionnaires soient traités sur un pied d'égalité.

«transfert d'entreprise» après l'attribution du marché se trouve d'ailleurs confirmé dans l'interprétation donnée par la Cour de justice dans un arrêt du 25 janvier 2001 (Oy Liikenne Ab contre Pekka Liskojärvi et Pentti Juntunen).

En ce qui concerne l'avenir, la CCAM a d'abord recommandé aux ordonnateurs concernés d'imposer aux nouveaux contractants, dans le cadre des futurs appels d'offres à l'échéance des contrats en cours, l'obligation de communiquer les renseignements en question aux soumissionnaires mais a dû, ultérieurement, revenir sur cette recommandation sur avis du service juridique démontrant que les ordonnateurs n'ont aucun moyen juridique pour contraindre l'attributaire d'un marché à fournir ces informations et qu'une telle obligation serait même de nature à rompre l'égalité de traitement au détriment de ce prestataire. L'institution a donc instauré la pratique de mentionner spécifiquement dans le cahier des charges pour tout contrat semblable que les conditions de toute éventuelle reprise du personnel par un nouveau contractant seront régies par la législation nationale d'application.

Finally, it is necessary to specify that, as indicated by the Court, the Parliament has considered that the questions raised by this case merited a thorough examination by the Court, which was thus seized of the case by letter of the President of 8 May 2000. The problem has also been raised with the relevant national authorities.

7.27. La Cour a constaté, en outre, plusieurs cas apparents de déficiences dans le système destiné à assurer le respect de la réglementation et des directives applicables en la matière. Il s'agit:

7.27. RÉPONSES DU CONSEIL

S'agissant des marchés publics où la Cour a relevé certains cas où la réglementation n'a pas été suivie correctement, le Conseil pour sa part tient à souligner que le secrétaire général adjoint a procédé à une réforme fondamentale des pratiques internes relatives aux marchés et ce notamment dans le but de s'assurer à partir de 2002 que, pour chaque achat substantiel, le choix préalable de la procédure à suivre, ainsi que son exécution, soit du ressort d'une unité entièrement indépendante des ordonnateurs délégués. Il s'agit donc d'une précaution supplémentaire visant à obtenir la conformité réglementaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- a) de cinq cas dans lesquels les demandes d'exemption aux procédures d'appel à la concurrence étaient discutables, ou pour lesquels les pièces justificatives n'avaient pas été transmises à la CCAM (Cour de justice: quatre; Conseil: un). Quatre de ces cas concernaient des marchés publics de services dans des domaines techniques, pour lesquels une demande d'exemption avait été introduite en vertu de l'article 59, point d), du règlement financier;
- b) d'un cas où il est apparu qu'un marché a été scindé en plusieurs contrats avec pour effet que certaines dispositions des directives n'ont pas été respectées pour une partie du marché (Cour de justice);
- c) d'un contrat de location concernant un immeuble comprenant également des travaux de remise à neuf qui n'ont pas fait l'objet d'un appel à la concurrence [Comité économique et social (CES) et Comité des régions (CdR)];
- d) de quatre cas de marchés dont le montant excédait le seuil de compétence de la CCAM et qui n'avaient pas été soumis à cette dernière (Commission: deux, Conseil: un, CES et CdR: un);
- e) d'un cas où un avis indicatif annuel a été publié mi-1997 plutôt qu'au début de l'exercice comme le supposent les directives sur la passation de marchés publics, pour accélérer le processus de passation des marchés (Commission).

Conclusion et recommandations

7.28. Les procédures de passation des marchés appliquées par les institutions sont dans l'ensemble légales et régulières. Les cas de non-respect, lorsqu'ils surviennent, sont dus pour l'essentiel au manque d'expérience/de compétence dans le domaine des appels à la concurrence concernant la prestation de services particuliers, et aux pressions exercées sur les services pour qu'ils adoptent des solutions convenant aux administrations, comme les exemptions d'appels à la concurrence en raison de «nécessités techniques» pour faciliter l'engagement de crédits avant le terme de l'exercice.

7.27. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

- a) Parmi les quatre marchés qui font l'objet des observations, deux sont d'un montant total qui dépasse le seuil de 130 000 DTS mais qui reste inférieur à celui de 200 000 DTS. De ce fait, il n'a pas été procédé à la publication d'un avis de marché pour ces deux contrats comme il ressort de l'explication fournie précédemment en réponse au point 7.24 b).

En ce qui concerne les deux autres marchés, la Cour de justice ne partage pas l'opinion de la Cour des comptes selon laquelle il aurait été fait application à tort de l'article 59, point d), du règlement financier. Elle estime, en effet, que, dans un cas comme dans l'autre, la prestation ne pouvait être assurée que par un fournisseur déterminé, ce qui justifiait de traiter avec lui par entente directe.

- c) La Cour de justice considère que les circonstances particulières du marché qui fait l'objet de cette observation montrent qu'il n'y a pas eu fractionnement d'un marché et que les dispositions applicables aux marchés publics n'ont pas été méconnues.

7.27. RÉPONSES DE LA COMMISSION

- e) Tous les projets d'appel à la concurrence ne sont pas connus au début de l'année. Dans ces cas-là, des avis indicatifs peuvent également être publiés en cours d'année.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.29. Pour continuer d'améliorer le respect des directives applicables en la matière, les institutions devraient mettre en place un système de mesures préventives, telles que des actions de formation des ordonnateurs dans le domaine des procédures de passation des marchés ou l'élaboration de listes de vérification, en complément du rôle actuellement joué par la CCAM et le contrôleur financier. En raison de la disparition programmée de ces derniers, les revues des systèmes de contrôle interne et les sondages de conformité effectués par les auditeurs internes seront d'autant plus importants à l'avenir.

7.29. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement offre actuellement un cours sur les procédures des marchés publics. Son contenu devra toutefois être étoffé à l'avenir. Par ailleurs le système des présaisines mis en place en 1997 (voir point 7.23) permet d'éviter les problèmes en aval de la procédure.

7.29. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les services de la Commission reçoivent déjà une formation intensive dans les domaines des marchés publics et des procédures de passation de marché.

7.29. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

L'administration de la Cour a déjà organisé, au mois de mai 2001, une formation sur la procédure de marchés publics destinée notamment aux gestionnaires dans les services ordonnateurs. Cette formation a porté, d'une part, sur le règlement financier ainsi que ses modalités d'exécution et, d'autre part, sur les diverses directives en matière de passation des marchés publics.

7.29-7.30. RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes a mis en place depuis plusieurs années déjà un système de contrôle interne en vue d'assurer la régularité des procédures de passation de ses marchés.

En premier lieu, elle a formé un spécialiste en la matière dont le rôle est de conseiller et d'accompagner les divers ordonnateurs concernés. Bien que cet agent soit affectée à un service particulier du secrétariat général, il est néanmoins à la disposition des autres services en cas de besoin; à titre d'exemple récent, nous pouvons citer l'appel d'offres relatif à l'audit «Automation Project».

Par ailleurs, avant de lancer formellement un marché, les ordonnateurs consultent le service juridique sur leur projet d'appel d'offres, tant en ce qui concerne le cahier des charges proprement dit que pour la conformité aux dispositions réglementaires en vigueur, en particulier aux directives applicables aux marchés publics de la procédure envisagée (préinformation au Journal officiel, publication au Journal officiel, etc.).

7.29. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le CES accepte les suggestions de la Cour d'introduire des dispositions afin d'améliorer l'expertise dans le domaine de la

OBSERVATIONS DE LA COUR

prospection de marchés (formation des ordonnateurs et gestionnaires et développement des check-lists).

Étant donné que l'expertise dans le domaine de la prospection de marchés est concentrée auprès de la Commission européenne et vu la nécessité d'une harmonisation inter-institutionnelle, le Comité propose d'exécuter ces mesures en étroite collaboration avec la Commission.

7.29. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Le CdR accepte les suggestions de la Cour d'introduire des dispositions afin d'améliorer l'expertise dans le domaine de la prospection de marchés (formation des ordonnateurs et gestionnaires et développement des check-lists).

Étant donné que l'expertise dans le domaine de la prospection de marchés est concentrée auprès de la Commission européenne et vu la nécessité d'une harmonisation inter-institutionnelle, le Comité propose d'exécuter ces mesures en étroite collaboration avec la Commission.

7.30. Toutes les institutions devraient respecter les mêmes seuils pour déterminer si la passation des marchés de services ou de fournitures relève des directives 92/50/CEE et 93/36/CEE concernant la passation des marchés publics.

7.30. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement soutient toute initiative visant à harmoniser les pratiques des institutions. Il est cependant d'avis que le montant maximal qui détermine si la passation de marché s'inscrit dans le cadre des directives concernant les services et les fournitures est de 200 000 euros. Cet avis est fondé sur le fait que l'accord sur les marchés publics (annexe 4 de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce) ne vise explicitement, parmi les pouvoirs adjudicateurs des Communautés soumis à l'accord, que le Conseil et la Commission. Cette distinction est reprise dans le règlement (CE) n° 1687/2001 de la Commission portant modification des modalités d'exécution.

7.30. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

Voir la réponse fournie au point 7.24 b).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.31. Les modifications qu'il est proposé d'apporter aux modalités d'exécution prévoyant le relèvement du seuil de compétence des CCAM entre 300 000 et 500 000 euros, les institutions devraient envisager de créer une CCAM interinstitutionnelle. Cela présenterait l'avantage de concentrer les compétences disponibles en la matière, de simplifier le processus, d'augmenter l'indépendance de la CCAM vis-à-vis des objectifs institutionnels spécifiques et d'améliorer la cohérence de l'interprétation du règlement financier et des directives.

7.32. Pour améliorer le respect de la réglementation financière et des directives sur la passation de marchés, les institutions devraient notamment concentrer leurs efforts sur les domaines à risques suivants:

- a) l'identification tardive et l'estimation erronée des besoins en matière d'achats;
- b) le recours aux procédures négociées sans qu'il soit pleinement démontré que la fourniture des biens ou la prestation des services ne peuvent être effectuées que par un seul fournisseur ou contractant.

7.31. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'idée d'une CCAM interinstitutionnelle a fait l'objet à maintes reprises de débats interinstitutionnels. Il en a été conclu, de manière générale, que si la CCAM interinstitutionnelle offre potentiellement des avantages évidents d'un point de vue économique, elle tend à se révéler encombrante dans la pratique. Cela pose également la question de la responsabilité et de l'autonomie institutionnelles. La Commission convient cependant que les avantages potentiels d'une coopération interinstitutionnelle pourraient être explorés davantage; par exemple, la possibilité de recourir à des clauses d'appel à la concurrence permettant aux autres institutions de tirer profit des contrats existants.

7.31. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Vu l'expertise requise et le besoin de traiter les dossiers en harmonisation avec les autres institutions, le CES soutient en principe la proposition de la Cour d'introduire une CCAM interinstitutionnelle.

7.31. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Vu l'expertise requise et le besoin de traiter certains dossiers en harmonisation avec les autres institutions, le CdR soutient en principe la proposition de la Cour d'introduire une CCAM interinstitutionnelle.

7.32. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

La CCAM apporte toute l'attention nécessaire aux points a) et b), les procédures négociées faisant l'objet d'un contrôle très poussé, quelle que soit leur motivation.

7.32. RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes partage entièrement cette recommandation, qu'elle applique d'ores et déjà.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Autres observations

7.33. Le CES et le CdR n'ont pas porté à leurs bilans respectifs la valeur des bâtiments, soit 225 millions d'euros, pour lesquels ils ont souscrit des contrats de bail emphytéotique avec option d'achat en décembre 2000, ni même le montant de l'avance de 26 millions d'euros versée (que la Commission a toutefois repris dans le bilan consolidé). La clé de répartition de ces actifs commun entre le CES et le CdR n'est toujours pas fixée.

7.33. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La valeur du bâtiment Montoyer sera inscrite dans le bilan 2001, de même que la valeur du bâtiment Belliard, dès que les permis d'urbanisme et d'environnement nécessaires à l'exécution des travaux auront été obtenus. Par ailleurs, le Comité a renseigné dans les commentaires au bilan l'existence de ces deux contrats de bail emphytéotique.

L'écriture de correction relative à l'avance de 26 millions d'euros, passée par la Commission lors de la consolidation, donc après la clôture des livres du CES, sera transcrite dans la comptabilité du CES.

La clef de répartition fixe de ces actifs communs au CES et au CdR sera fixée avant la clôture de l'exercice 2001.

7.33. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

La valeur du bâtiment Montoyer sera inscrite dans le bilan 2001 de même que la valeur du bâtiment Belliard dès que les permis d'urbanisme et d'environnement nécessaires à l'exécution des travaux auront été obtenus.

L'écriture de correction relative à l'avance de 26 millions d'euros, passée par la Commission lors de la consolidation, donc après la clôture des livres du CdR, sera transcrite dans la comptabilité du CdR.

La clef de répartition fixe de ces actifs communs au CdR et au CES sera fixée avant la clôture de l'exercice 2001.

7.34. La Commission a sorti de son patrimoine des équipements informatiques d'une valeur comptable nette de 80 000 euros, dérobés au cours des cinq dernières années. Ceci n'appelle pas d'observations sur le plan de la fiabilité du bilan, mais suscite des préoccupations quant à l'existence même de ces vols, dont certains ont porté sur du matériel neuf immédiatement lors de sa livraison, puisque la valeur d'acquisition de ces équipements était supérieure à un million d'euros sur cette période de cinq ans. Même si les équipements volés ne représentaient chaque année que 0,15 % de l'ensemble et 0,126 % de la valeur totale du matériel informatique,

7.34. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En vue de se conformer aux recommandations émises par la Cour des comptes sur la DAS 1999, la Commission a modifié le traitement des équipements informatiques volés pour la DAS 2000.

Dans le futur, la Commission se conformera aux recommandations de la Cour des comptes ainsi qu'aux prescriptions du règlement d'inventaire et procédera au moins une fois par an à l'introduction d'un dossier de déclassement pour les équipements volés pendant cette période.

OBSERVATIONS DE LA COUR

la perte de nouveaux équipements non encore installés montre que la Commission doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de ce type d'actifs.

7.35. La nomenclature budgétaire et des problèmes d'imputation, que la Cour avait relevés dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998 ⁽⁴⁾, entraînent un manque de transparence dans la nature des dépenses immobilières des institutions. La nomenclature budgétaire devrait être modifiée de sorte que, à l'instar de la Cour de justice ⁽⁵⁾, les comptes permettent de distinguer les loyers, les dépenses d'acquisition et les autres types de dépenses, telles que les redevances emphytéotiques, qui s'inscrivent dans le cadre d'un éventuel achat futur.

Concernant la protection contre les vols, la prévention et la protection contre le vol sont du domaine du service «Protocole et sécurité» de la Commission (DG ADMIN). Outre les mesures directes, comme par exemple la surveillance renforcée durant les déménagements, ce service entreprend régulièrement des campagnes de sensibilisation au problème des vols. Ces campagnes visent les fonctionnaires et autres agents de la Commission et sont réalisées notamment au moyen d'affichage et du courrier interne.

7.35. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Pour répondre au souhait de la Cour, le Parlement avait créé au budget 1998 un sous-poste par type de dépense. Par la suite, l'autorité budgétaire a décidé de supprimer tous les sous-postes du budget, qui n'a conservé que la distinction entre loyers et redevances emphytéotiques et acquisition de biens immobiliers. Les sous-postes ont toutefois été maintenus dans les comptes de l'institution et permettent de disposer des informations par nature de dépense. Cela étant, le Parlement consultera les autres institutions sur une modification de la nomenclature destinée à rendre les dépenses immobilières plus transparentes et soumettra une proposition aux autorités budgétaires pour le budget 2003.

7.35. RÉPONSES DU CONSEIL

S'agissant de la nomenclature budgétaire, le Conseil étudiera cette question dans le cadre de la préparation de l'APB 2003.

7.35. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission examinera la possibilité de se conformer à la recommandation de la Cour et modifiera, le cas échéant, sa nomenclature budgétaire, à partir de l'exercice 2003, afin de créer une distinction entre les dépenses liées:

- aux loyers,
- aux acquisitions,
- aux redevances emphytéotiques.

⁽⁴⁾ JO C 349 du 3.12.1999, point 6.5.

⁽⁵⁾ Dont le budget distingue les loyers (ligne 2 0 0 0) et les redevances de location-achat (ligne 2 0 0 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.36. Des différences d'interprétation existent entre les institutions dans le calcul de la pension de base minimale en ce qui concerne l'interprétation qui est donnée à la disposition du quatrième alinéa de l'article 77 du statut qui prévoit que «le montant de la pension d'ancienneté ne peut être inférieur à 4 % du minimum vital par année de service». La Cour de justice et, dans une moindre mesure, le Conseil ont une interprétation plus large que les autres institutions puisqu'ils prennent en compte en tant qu'années de service les bonifications d'annuités éventuellement acquises par suite de transferts de droits à pension acquis en dehors du service. Une harmonisation est nécessaire pour mettre fin à un traitement discriminatoire entre les agents des différentes institutions.

7.35. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Suite à la suggestion de la Cour, le Comité proposera dans le cadre de la préparation budgétaire 2003 la création d'une ligne budgétaire intitulée «Redevance emphytéotique».

7.35. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Suite à la suggestion de la Cour, le Comité proposera dans le cadre de la préparation budgétaire 2003 la création d'une ligne budgétaire intitulée «Redevance emphytéotique».

7.36. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement entamera des démarches auprès des autres institutions pour parvenir à une harmonisation en la matière.

7.36. RÉPONSES DU CONSEIL

S'agissant finalement des différences d'interprétation dans le calcul de la pension de base minimale, le Conseil ne peut qu'être d'accord sur la nécessité d'une harmonisation en cette matière et ses services sont prêts à participer à toute discussion interinstitutionnelle qui serait organisée à cette fin.

7.36. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des divergences dans l'application de certaines dispositions peuvent effectivement se produire. Afin de limiter ce phénomène et ses effets négatifs, des réunions interinstitutionnelles des services concernés sont régulièrement organisées. La Commission s'engage à relancer le débat interinstitutionnel sur la question de l'interprétation particulière de l'article 77, quatrième alinéa, du statut par le Conseil et la Cour de justice.

7.36. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

Les observations de la Cour des comptes relatives à l'interprétation par l'administration de la Cour de justice de l'article 77, quatrième alinéa, du statut des fonctionnaires sont exactes. Cette dernière est d'avis que tenir compte de façon

OBSERVATIONS DE LA COUR

moins favorable des années bonifiées au titre d'un transfert de droits à pension reviendrait à priver le fonctionnaire d'une partie du bénéfice des cotisations qu'il a versées au régime national de pensions avant son entrée au service des Communautés et qui ont été transférées au régime communautaire pour être prises en compte dans le calcul de sa pension communautaire. Sous réserve des dix années de service nécessaires à l'ouverture du droit à pension, le statut ne fait pas, par ailleurs, de distinction entre les annuités résultant d'années de service communautaire et celles résultant d'années bonifiées à la suite d'un transfert.

La question a fait l'objet en 1995 de discussions au niveau interinstitutionnel, au cours desquelles il s'est avéré que l'interprétation de la Cour de justice était partagée par le Conseil, mais non par les autres institutions. Au vu du nombre limité de cas (à la Cour, par exemple, il y en a eu trois), les institutions se sont bornées à constater les interprétations divergentes. L'administration de la Cour de justice est naturellement disposée à participer à nouveau à une concertation entre institutions dans le but de procéder à une nouvelle tentative de parvenir à une position commune.

*Suivi des observations antérieures***Suivi du rapport spécial n° 8/98 relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude**

Introduction

7.37. La Cour a examiné le fonctionnement des services de la Commission spécifiquement chargés de la lutte contre la fraude en 1997 et a publié ses observations, accompagnées des réponses de la Commission, dans le rapport spécial n° 8/98 ⁽⁶⁾. Ce rapport a contribué à nourrir le débat concernant l'avenir de l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF), qui a débouché sur la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ⁽⁷⁾ en remplacement de l'UCLAF. La Cour s'est rendue auprès de l'Office début 2001 pour apprécier les progrès en ce qui concerne les problèmes constatés dans le rapport 1998.

⁽⁶⁾ JO C 230 du 22.7.1998.

⁽⁷⁾ JO L 136 du 31.5.1999, p. 20.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Principales conclusions du rapport spécial n° 8/98

7.38. Le rapport spécial n° 8/98 avait principalement permis de conclure que:

- a) le cadre administratif dans lequel l'UCLAF fonctionnait ainsi que sa propre structure organisationnelle n'étaient pas toujours appropriés;
- b) l'UCLAF ne disposait pas des effectifs adéquats;
- c) les bases de données n'étaient pas toujours opérationnelles ni efficaces, que les informations de gestion étaient insuffisantes et que la fiabilité de certaines informations publiées en matière de lutte antifraude laissait à désirer;
- d) que les procédures de lutte contre la corruption et la fraude interne manquaient de clarté et étaient incomplètes.

Progrès réalisés depuis 1998

Création de l'Office

7.39. Début 1999, la Commission a présenté des propositions visant à remplacer l'UCLAF par un office de lutte antifraude indépendant. Après avoir largement consulté le Conseil et le Parlement, et en tenant compte du rapport spécial n° 8/98 et de l'avis n° 2/99 ⁽⁸⁾ de la Cour, la Commission a adopté la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom ⁽⁹⁾. Celle-ci institue le nouvel Office de lutte antifraude (l'Office), en tant que service de la Commission. La Commission a transféré l'ensemble des agents affectés à l'UCLAF vers l'Office lors de l'adoption de sa décision en avril 1999. L'Office s'est vu attribuer un directeur (ayant le statut de directeur général), lequel est entré en fonctions le 1^{er} mars 2000, à l'issue d'une procédure impliquant le Conseil et le Parlement.

Les nouvelles dispositions régissant l'Office européen de lutte antifraude établissent un cadre administratif plus approprié

7.40. L'Office fait partie de la Commission et peut exercer les compétences dévolues à celle-ci par le traité. Il dépend des services de la Commission pour ce qui concerne d'importants éléments de nature logistique (tels que les espaces de bureaux). Les dispositions relatives à la désignation du directeur, l'existence d'un comité

⁽⁸⁾ JO C 154 du 1.6.1999.

⁽⁹⁾ JO L 136 du 31.5.1999, p. 20.

OBSERVATIONS DE LA COUR

de surveillance et l'exercice, par le directeur, des pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination visent cependant à renforcer l'indépendance de l'Office dans sa fonction d'enquête.

L'augmentation des effectifs a été plus lente que prévue

7.41. Le directeur de l'Office est habilité à recruter le personnel et à le muter au sein de l'Office. Sa marge de manœuvre pour se séparer des agents est limitée. Les difficultés de l'Office en matière de ressources humaines sont essentiellement dues aux trois faits suivants:

- a) la Commission a transféré d'emblée l'ensemble du personnel de l'UCLAF vers l'Office avant la nomination du directeur;
- b) le recrutement de nouveaux agents a progressé lentement;
- c) un délai considérable s'est écoulé avant que l'Office et le secrétariat général de la Commission parviennent à un accord sur la procédure de recrutement concernant les postes de directeurs.

7.41. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le directeur de l'Office est lié par le statut et, partant, il est également soumis aux dispositions en matière d'éloignement du personnel. L'OLAF emploie plus de personnel temporaire que les autres directions générales, ce qui rend la gestion de son personnel plus souple.

- a) *Il y a lieu de souligner que le personnel de l'UCLAF a été transféré en bloc vers le nouvel Office par souci de maintenir une continuité. Il n'existait pas d'alternative réaliste à l'époque de la création de l'OLAF, dans la mesure où toute autre solution aurait totalement perturbé les activités de l'Office pendant une très longue période.*

- b) *Peu après sa création au milieu de l'année 1999, l'organigramme de l'Office comptait au total 149 postes. Selon le rapport de la Cour, 126 postes étaient occupés au 15 septembre 1999. En 2000, le nombre de postes inscrits dans l'organigramme a été porté à 224 et le 30 mars 2001, l'Office employait 189 personnes au total. Sans le transfert du personnel en place de l'UCLAF vers l'OLAF, il n'aurait pas été possible d'atteindre le taux élevé d'occupation enregistré en 1999.*

Au début de l'année 2000, alors que le directeur de l'OLAF a pris ses fonctions, la DG ADMIN a lancé, en collaboration avec l'OLAF, un certain nombre de procédures de sélection d'agents temporaires afin de permettre à l'OLAF de recruter les agents spécialisés dont il avait besoin. Les procédures de sélection en question auxquelles ont participé quelque 1 100 candidats ont permis d'établir des listes de réserve contenant 150 candidats des grades A et B confondus en décembre 2000.

- c) *Il convient de souligner que c'est la Commission dans son ensemble, et pas seulement le secrétaire général, qui a insisté sur la nécessité que les candidats à des postes de directeur de l'OLAF — qui seraient appelés à effectuer des tâches classiques au sein de la Commission, à représenter la Commission devant les autres institutions ainsi qu'à l'extérieur et éventuellement à travailler plus tard dans d'autres services que l'OLAF — soient également évalués dans le cadre des procédures en vigueur à la Commission,*

OBSERVATIONS DE LA COUR

et notamment du CCN, étant entendu que la décision finale concernant les candidats appartient entièrement au directeur de l'Office. En outre, la plupart des postes de grade élevé ont finalement été attribués sous un régime temporaire, ce qui signifie que la Commission n'a nullement participé à ces nominations.

7.42. Il peut être intéressant d'opposer le transfert d'emblée de l'ensemble du personnel anciennement affecté à l'UCLAF vers l'Office aux mesures prises pour mettre en place le nouveau service d'audit interne. Dans le second cas, la Commission n'a pas transféré d'emblée le personnel des services existants. Au lieu de cela, elle a créé une petite équipe (comprenant des experts d'autres organisations) chargée de recruter le noyau du futur service sur la base des candidatures présentées en réponse à un avis de vacance. Dans le cas de l'Office, il était cependant primordial de préserver une certaine continuité et il n'était pas envisageable d'interrompre les investigations en cours jusqu'à l'achèvement complet de la réorganisation. Mais les transferts n'ont pas permis au nouveau directeur de composer sa propre équipe et de remplacer les agents dont les qualifications et les compétences ne sont pas appropriées.

7.43. Comme le montre le **tableau 7.4**, le recrutement de nouveaux agents a été moins rapide que prévu. Entre-temps, l'autorité budgétaire a modifié la proportion de postes temporaires et permanents d'une façon qui ne correspond pas au recrutement réel entrepris par l'Office.

Tableau 7.4 — Ressources humaines

	Effectifs au 15.9.1998 (UCLAF)	Postes autorisés pour 1999 (UCLAF)	Effectifs au 31.12.1999 (UCLAF)	Postes autorisés pour 2000	Effectifs au 31.12.2000 (OLAF)	Postes autorisés pour 2001 après le BRS n° 3/2001	Effectifs au 30.6.2001 (OLAF)
Fonctionnaires A	26	64	50	83	71	59	69 ⁽²⁾
Agents temporaires A	38	7	1	15	1	61	37
Fonctionnaires B	18	43	33	60	41	50	40
Agents temporaires B	17	5	1	15	1	66	21
Autres agents	27	30	21	51	39	64	40
Total	126	149	106	224	153	300 ⁽¹⁾	207 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Un total de 38 postes sur les 300 sont restés bloqués.

⁽²⁾ Y compris 10 agents réaffectés sur d'autres postes au sein de la Commission, qui auront quitté l'OLAF avant le 1^{er} octobre 2001.

Source: Office de lutte antifraude.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.44. L'Office ayant à présent le statut d'une direction générale, davantage de personnel lui est alloué pour renforcer des unités telles que l'unité Administration, ressources humaines et budget (19 postes au mois de mars 2001). Bien qu'il dispose des crédits budgétaires correspondant à 300 postes pour 2001, le Parlement en a bloqué 76 jusqu'à ce que l'Office ait procédé à l'examen de l'aptitude de tous les agents actuels à exécuter les tâches requises et que la Commission ait accepté la décision de transfert fondée sur cet examen⁽¹⁰⁾. Le caractère conditionnel de ces attributions restreint à la fois l'indépendance du directeur et celle de l'Office dans son ensemble.

7.45. Les problèmes relatifs à la nomination des directeurs résident dans le fait qu'un directeur nommé au sein de l'Office devient directeur de la Commission au sens large: le Secrétaire général de la Commission estime donc qu'il devrait être représenté dans la procédure de recrutement pour veiller à ce que le candidat retenu soit également capable d'assumer les fonctions de directeur dans un autre service de la Commission.

La qualité des bases de données et des informations de gestion ne s'est pas sensiblement améliorée depuis la publication du rapport spécial n° 8/98.

7.46. Dans son rapport spécial n° 8/98, la Cour avait constaté que l'UCLAF ne faisait qu'un usage limité de ses bases de données (Irene), ce qui avait une incidence négative sur la fiabilité de leur contenu. L'UCLAF envisageait de résoudre les problèmes constatés par l'application exclusive d'un nouveau système intégrant l'ancien.

7.47. Dans le cadre de son examen des ressources propres⁽¹¹⁾ et des Fonds structurels⁽¹²⁾, la Cour a constaté que ni l'UCLAF ni l'Office n'ont actualisé les bases de données centralisant les cas notifiés par les États membres, au cours de la période allant de 1997 à 2000. En 2001, un début d'amélioration dans l'utilisation des bases de données a été observé, et la mise en place de nouvelles procédures au sein de la direction chargée des enquêtes permet aux agents d'enregistrer les nouveaux cas de manière plus systématique. Toutefois, les bases de données n'étaient toujours pas fiables, ni exhaustives, et ne fournissaient pas la totalité des informations nécessaires à une gestion efficace des enquêtes.

7.44. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Lors de l'adoption, le 12 juillet 2001, du budget rectificatif et supplémentaire n° 3/2001, 38 postes ont été débloqués.

7.45. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'indépendance opérationnelle de l'OLAF et la nécessité d'adapter le recrutement à la spécificité des fonctions exercées par ce service plaident en faveur d'une composition ad hoc du comité consultatif des nominations (CCN) dans le cadre des procédures de pourvoi des postes de direction, ainsi que l'a confirmé la Commission le 24 janvier 2001.

7.47. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Depuis l'introduction du système de gestion des dossiers (SGD) en mai 2001, la fiabilité et l'exhaustivité des données concernant les dossiers récents examinés par l'OLAF ont considérablement augmenté.

L'unité d'appui entreprend actuellement de nettoyer les données qui ont été importées de la base Irene dans le SGD et d'achever une mise à jour de toutes les données qui y sont enregistrées.

Avec l'introduction de l'ECR (l'ancienne partie «externe» du système Irene) en mars 2001, la situation a également évolué en ce qui concerne les dossiers communiqués par les États membres.

Les conclusions de la Cour au sujet de l'ECR ne portent que sur la mise à jour des données concernant les ressources propres et les Fonds structurels. À la suite de la migration vers le système ECR, ces données sont mises à jour et complétées.

⁽¹⁰⁾ JO L 56 du 26.2.2001, p. 159.

⁽¹¹⁾ Rapport annuel, chapitre 1, points 1.88-1.90.

⁽¹²⁾ Rapport spécial n° 10/2001 relatif au contrôle financier des Fonds structurels (JO C 314 du 8.11.2001).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.48. L'Office envisage à présent d'apporter les améliorations requises par l'intermédiaire de deux initiatives: le système de gestion des dossiers («case management system») d'une part, mis en place en mai 2001, et la plate-forme de services, qui permet aux DG de la Commission et aux administrations nationales d'accéder, depuis mars 2001, aux communications officielles prévues par les règlements sectoriels. Le système de gestion des dossiers vise à fournir aux gestionnaires un moyen de suivre la progression des cas. Les statistiques générales concernant les cas faisant l'objet d'enquêtes en mars 2001 figurent au **tableau 7.5**.

7.48. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La base de données du SGD vise non seulement à fournir à la direction un moyen de suivre les progrès réalisés, mais elle a aussi pour finalité d'enregistrer et d'indiquer systématiquement toutes les activités d'enquête de l'Office.

Conformément à la procédure établie dans le manuel de l'OLAF, toute la correspondance entrante concernant les enquêtes est désormais transmise à l'unité d'appui, qui entretient le SGD. L'enregistrement des dossiers est désormais centralisé au sein de l'unité d'appui (les enquêteurs n'ont plus la possibilité d'ouvrir ou de clore des dossiers à titre individuel) et il est réalisé indépendamment des travaux de l'équipe des enquêteurs. S'il s'avère nécessaire d'ouvrir un nouveau dossier, cette ouverture se fait le jour même de la réception de la correspondance par l'unité d'appui. Des comparaisons régulières sont effectuées entre le système d'enregistrement interne et les nouvelles entrées dans la base de données du SGD, de manière à ce que toutes les données pertinentes soient saisies.

La base de données n'ayant commencé à fonctionner qu'en mai 2001, il convient de souligner que les chiffres fournis au tableau 7.5 (statistiques générales pour les dossiers en cours d'instruction en mars 2001) ne sont pas basés sur le SGD.

La «plate-forme de services» est un concept destiné à promouvoir la coopération avec d'autres services et États membres. Une base de données (ECR), faisant partie de la plate-forme de services a été créée pour fournir un accès aux communications formelles dans le cadre des règlements sectoriels. Les États membres ne disposent pas encore d'un accès direct aux données enregistrées dans l'ECR. À l'heure actuelle, ce n'est le cas que pour d'autres services de la Commission.

Tableau 7.5 — Ressources humaines et enquêtes en cours au 21 mars 2001

Secteur d'activités	Ouverture d'une enquête à décider	Enquêtes en cours	(dont nombre de cas internes)	Cas portés devant des autorités judiciaires ou autres	(dont nombre de cas internes)	Nombre d'enquêteurs
Anticorruption et dépenses	42	136	(33)	213	(14)	31
Aide externe	159	39	(5)	32	(1)	
Échanges	24	108	(1)	51	(0)	
Agriculture	19	20	(0)	7	(0)	
Douanes	101	78	(0)	102	(0)	52
Total	345	381	(39)	405	(15)	83

Source: Office de lutte antifraude.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.49. Le nouveau directeur s'est attaché à veiller à ce que les responsables exercent désormais un contrôle sur l'attribution des cas aux enquêteurs et sur les priorités à accorder aux enquêtes, et à ce que ces décisions ne soient plus laissées à la discrétion des équipes chargées des enquêtes. L'Office ne dispose toutefois d'aucun système d'enregistrement des heures prestées permettant d'évaluer directement les ressources utilisées pour chaque enquête. Actuellement, un système d'enregistrement complet des résultats des différentes enquêtes et des montants recouvrés fait en outre défaut à l'Office. Au moment de la mission d'audit, il n'envisageait pas d'enregistrer ce type d'informations dans le système de gestion des dossiers.

7.50. En 1998, la Cour avait déploré la mauvaise qualité des informations présentées dans le rapport annuel de l'UCLAF. Les chiffres figurant dans le rapport annuel concernant la lutte contre la fraude publié en 2000 sont plus prudents. L'Office n'avance plus d'estimations indémontrables sur l'ampleur de la fraude ou l'incidence des enquêtes, par exemple, dans le domaine des fraudes liées aux droits d'accises et à la TVA. La fiabilité des informations publiées devrait continuer de s'améliorer si l'Office réussit à mettre en place le système de gestion des dossiers prévu et enregistre systématiquement le résultat des enquêtes pour tous les cas.

Les enquêtes se fondent désormais sur une base juridique et les procédures sont en cours d'amélioration

7.51. Le règlement (CE) n° 1073/1999 institue une base juridique pour les enquêtes effectuées par l'Office et définit ses droits et ses responsabilités. Sur la base de ce règlement, le directeur de l'Office doit décider si un cas de fraude présumée justifie l'ouverture d'une enquête. Bien que le directeur ait recommandé au personnel de lui soumettre une proposition concernant l'ouverture d'une enquête dans un délai d'une semaine suivant la réception d'une indication ou d'une allégation en matière de fraude, les décisions correspondantes étaient arrêtées, début 2001, à l'issue d'un délai moyen de seize semaines: cela était en partie dû à l'existence d'un certain nombre de cas anciens, antérieurs à l'introduction des nouvelles procédures.

7.49. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le conseil de la direction des opérations, auquel participe également au moins un représentant de l'unité «Magistrats», se réunit une fois par semaine afin de définir les priorités concernant les enquêtes et d'attribuer des différents dossiers aux enquêteurs. Ce conseil a pour mission, entre autres, d'assurer un contrôle de qualité en vérifiant toutes les propositions d'ouverture et de clôture des enquêtes, et d'apprécier si le personnel proposé pour mener une enquête déterminée est adéquat.

Deux autres sections — une section de suivi et une section de recouvrement — sont actuellement définies afin d'enregistrer le résultat des enquêtes et les montants recouvrés.

7.51. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La période d'une semaine à laquelle il est fait référence constitue un délai indicatif et optimal. Dans certains cas, ce délai s'avère impossible à respecter, notamment parce que l'analyse des informations reçues peut nécessiter plus de cinq jours. Le manuel de l'OLAF indique spécifiquement que «l'évaluation initiale n'est soumise à aucune échéance, car le temps nécessaire à sa réalisation dépend largement du volume d'informations reçues et de leur accessibilité linguistique». On s'oriente clairement vers une réduction du temps nécessaire à l'évaluation initiale d'un dossier. Depuis l'introduction du manuel de l'OLAF, le temps moyen nécessaire pour une évaluation initiale a été réduit de moitié. Cette tendance à la baisse devrait se confirmer à mesure que des recrutements sont effectués et que le nombre d'anciens dossiers diminue.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.52. L'Office a commencé à mettre en place une unité composée de procureurs et d'experts en poursuites dans le domaine de la lutte antifraude, originaires de tous les États membres. Cette unité devrait veiller à ce que les enquêtes constituent toujours des éléments de preuves recevables par les tribunaux nationaux et à ce que les informations soient transmises aux autorités compétentes des États membres sous une forme utilisable. Au moment de l'audit, ce projet n'avait cependant guère progressé par rapport à 1997.

Le déroulement d'enquêtes au sein des institutions ne nécessite pas d'importantes ressources mais est entravé par les dispositions et les procédures administratives applicables aux agents

7.53. Les enquêtes au sein des institutions n'ont pas requis de ressources humaines importantes. Au moment de la visite de la Cour, en mars 2001, seuls sept agents de l'Office avaient participé à des enquêtes relatives à des cas de corruption et de fraude interne. Et aucun d'entre eux n'avait travaillé à plein temps sur des enquêtes internes. Cette catégorie d'enquêtes représente donc moins de 5 % de la charge de travail.

7.54. Les nouvelles dispositions concernant les enquêtes internes ⁽¹³⁾ prévoient que l'Office informe l'institution concernée de la possibilité d'une implication personnelle d'un de ses agents (bien qu'une notification ne soit pas obligatoire si le secret absolu est requis). La notification d'une enquête constitue un dilemme pour l'institution concernée: il est difficile de suspendre un agent simplement parce qu'une enquête le concernant est en cours. Par ailleurs, le fait de ne pas agir ainsi et de permettre à l'agent d'accéder à son bureau peut entraîner la destruction d'éléments de preuve pertinents. Les dispositions du statut n'encouragent pas une action administrative rapide en cas d'enquête. Même si elles permettent la suspension immédiate du fonctionnaire et la perte éventuelle par celui-ci du bénéfice de la moitié de son traitement en cas de faute grave alléguée à son encontre, la situation du fonctionnaire doit être définitivement réglée dans un délai de quatre mois ⁽¹⁴⁾, souvent difficile à respecter. Si la situation du fonctionnaire

7.52. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le recrutement du personnel de l'unité chargée des poursuites a considérablement progressé. Outre le chef d'unité, cinq experts en poursuites ont commencé à travailler dans ladite unité. Trois autres experts en poursuites prendront leurs fonctions en octobre, et deux autres commenceront avant la fin de l'année. En ce qui concerne les experts des quatre autres États membres, la procédure de recrutement a été lancée.

7.53. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Seize personnes au moins travaillent à l'heure actuelle sur des enquêtes internationales. Une politique de tolérance zéro est actuellement appliquée en cas de soupçons de fraude au sein des institutions, ce qui signifie que tous les cas suspects doivent être examinés sans exception.

7.54. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les règlements (CE) n° 1073/1999 et (Euratom) n° 1074/1999 disposent que les enquêtes de l'Office s'étendent à des faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant donner lieu à des poursuites disciplinaires ou pénales. Dans la pratique, les enquêtes internes de l'OLAF débouchent souvent sur des procédures disciplinaires. Cependant, ces procédures, y compris l'éventuelle suspension de fonctionnaires, relèvent de la compétence de l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) ⁽⁶⁾. La question de la suspension a été traitée dans le document consultatif sur les procédures disciplinaires [SEC(2000) 2079/5], qui propose de porter le délai de quatre mois à six mois. L'article 88 du statut du personnel prévoit qu'un fonctionnaire ne peut être suspendu qu'en cas de faute grave alléguée à son encontre par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Eu égard aux conséquences graves qu'une suspension peut avoir pour la

⁽¹³⁾ Article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil.

⁽¹⁴⁾ Article 88 du statut.

⁽⁶⁾ Le directeur général du personnel et de l'administration en ce qui concerne les fonctionnaires du grade A 3 et en deçà, et le membre de la Commission en charge du personnel en ce qui concerne ceux des grades A 1 et A 2. Pour les fonctionnaires de grade A 3 et en deçà rémunérés sur le budget de recherche, l'autorité de nomination compétente est le directeur général de RTD ou du CCR.

OBSERVATIONS DE LA COUR

n'est pas réglée dans ce délai, le fonctionnaire perçoit de nouveau l'intégralité de sa rémunération et reçoit le solde de la quotité retenue sur le traitement. En pareil cas, les institutions préfèrent attendre, semble-t-il, jusqu'à ce que davantage d'informations soient disponibles avant de suspendre un fonctionnaire.

7.55. En outre, le statut ⁽¹⁴⁾ exclut toute sanction disciplinaire tant que l'affaire pénale n'a pas fait l'objet d'une décision définitive. Ce qui donne lieu à des délais très importants. Les preuves à charge n'étant pas les mêmes dans le cadre d'une procédure disciplinaire et d'une action pénale, et une négligence évidente pouvant être manifeste pour une affaire dans le cadre de laquelle l'intention criminelle est difficile à prouver, une telle règle limite inutilement la liberté d'action de l'institution.

Conclusions

Une plus grande liberté d'action doit être accordée à l'Office en matière de gestion du personnel

7.56. L'Office doit pouvoir disposer d'une plus grande liberté d'action en matière de gestion du personnel. Cela supposerait de passer un accord avec la Commission dans son ensemble, prévoyant la possibilité de transférer des agents de l'Office, davantage de souplesse concernant la nomination des directeurs, la possibilité de recourir davantage à des agents temporaires et le droit de déterminer une combinaison appropriée de postes permanents et temporaires. La Cour constate que le budget rectificatif et supplémentaire n° 3/2001 prévoit de conférer un statut temporaire à trois des cinq postes de directeurs permanents, écartant de ce fait toute question se posant sur le droit des agents nommés à ces postes de travailler dans d'autres services de la Commission au terme de leur contrat à durée déterminée.

personne concernée, le statut cherche un équilibre entre la présomption d'innocence dont doivent bénéficier les fonctionnaires et la nécessité de veiller à ce que les enquêtes puissent être menées efficacement.

Relevons que si l'Office est tenu d'informer l'institution concernée lorsque l'enquête concerne un membre de son personnel, il n'est pas obligé d'informer le fonctionnaire en question.

7.56. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne la politique du personnel, la décision de la Commission du 28 avril 1999 (article 6) a conféré au directeur de l'OLAF les pouvoirs de l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) à l'égard de son personnel. En conséquence, le directeur jouit de l'indépendance nécessaire dans la nomination et la gestion du personnel. Le directeur de l'Office exerce ses pouvoirs dans le respect absolu du statut et, en principe, conformément aux règles et pratiques établies par la Commission. Des dérogations à ces régimes sont possibles dans les cas où cela est indispensable pour remplir la mission spécifique de l'OLAF.

Conformément à ces principes, un certain nombre de mesures tenant compte des observations de la Cour ont été prises en ce qui concerne la politique du personnel appliquée par l'OLAF:

- un certain nombre de fonctionnaires ont été redirigés vers d'autres services de la Commission,*
- la procédure de nomination des directeurs de l'OLAF a été modifiée en conséquence,*
- plus de la moitié des ressources en personnel de grade A de l'Office est actuellement constituée de postes temporaires.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

L'Office devrait définir des priorités et des stratégies fondées sur les compétences de la Commission et sur le risque direct auquel est exposé le budget

7.57. La valeur ajoutée produite par l'Office varie nettement en fonction des domaines d'activités. Dans le domaine des dépenses, des dépenses directes notamment, l'Office assume une responsabilité directe et joue un rôle clé. Il n'est pas directement compétent dans les domaines des droits d'accises et de la TVA, mais peut apporter son soutien aux États membres, même si le budget communautaire n'est le plus souvent qu'indirectement affecté par la fraude dans ces domaines. L'Office devrait pouvoir disposer d'une plus large autonomie pour lancer des enquêtes dans les domaines concernant les dépenses, par exemple, en se fondant sur les risques identifiés dans d'autres cas.

Le statut devrait être modifié pour faciliter la suspension des agents faisant l'objet d'une enquête et pour accélérer les procédures disciplinaires

7.58. Il conviendrait de modifier les dispositions du statut de façon à:

- a) prolonger la période pendant laquelle les fonctionnaires faisant l'objet d'une enquête peuvent être suspendus et perdre éventuellement le bénéfice de la moitié de leur traitement;
- b) faire en sorte que l'accès aux bâtiments des institutions leur soit interdit immédiatement pour prévenir la destruction d'éléments de preuves pertinents.

Les informations de gestion et les informations publiées doivent devenir plus fiables, plus pertinentes et plus complètes

7.59. D'une manière générale, les déficiences constatées en 1998 dans les bases de données persistent, bien que plusieurs avancées soient en préparation. Les informations de gestion doivent être suffisantes pour permettre de suivre tous les cas pendant le processus d'investigation, pour enregistrer les ressources affectées aux différentes catégories d'enquêtes, voire à chaque cas (par exemple, par l'intermédiaire de la mise en place d'un système d'enregistrement du temps de travail), ainsi que le résultat intégral des enquêtes.

7.57. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'Office convient de la nécessité d'adopter une attitude anticipative en ce qui concerne l'ouverture d'enquêtes dans des domaines concernant les dépenses, en se fondant sur l'analyse des risques identifiés à partir d'autres dossiers. La création récente d'une direction «Intelligence» spécifique, chargée d'élaborer, sur la base de l'analyse de risque, des lignes directrices pour les priorités d'enquêtes, devrait permettre d'atteindre cet objectif.

7.58. RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) *La question de la suspension a été traitée dans le document consultatif sur les procédures disciplinaires [SEC(2000) 2079/5], qui propose de porter le délai de quatre à six mois.*

7.59. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les déficiences constatées en 1998 ont, pour la plupart, été corrigées. Le nouveau SGD et le manuel de l'OLAF amélioreront considérablement la fiabilité et l'exhaustivité des informations administratives (voir les commentaires aux points 7.48 à 7.50).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Une période de stabilité s'impose à présent

7.60. Les unités de la Commission chargées d'effectuer des enquêtes ont subi deux réorganisations au cours des sept dernières années. À chaque fois, un changement est intervenu au sommet de la hiérarchie, avec des retombées relativement faibles au niveau des enquêteurs. Après la création de l'Office en avril 1999, près d'une année s'est écoulée jusqu'à ce qu'un nouveau directeur puisse entrer en fonctions et les changements correspondants en matière de procédures et de ressources humaines n'interviennent que maintenant. Étant donné la longueur de la plupart des enquêtes, beaucoup de temps s'écoulera avant que les changements entrepris aient un impact notable sur les résultats de l'Office. De l'avis de la Cour, l'Office aura toujours besoin d'un nombre important d'experts temporaires détachés à moyen terme par les autorités nationales, chargés d'enquêter sur les cas de fraude et d'engager des poursuites.

7.61. Le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁵⁾ prévoit un contrôle du fonctionnement de l'Office au 31 mai 2002 au plus tard. Étant donné les délais qui ont été nécessaires pour nommer le directeur et étoffer le personnel de l'Office, un tel contrôle semble quelque peu prématuré à l'heure actuelle: il sera en effet difficile de déterminer si la nouvelle approche concernant les investigations en matière de fraude est un succès, avant le second semestre 2002 au plus tôt.

7.60. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'OLAF a également besoin d'un nombre raisonnable d'agents permanents, eu égard à son rôle spécifique, étant donné qu'il ne s'agit pas seulement d'une instance chargée d'effectuer des enquêtes, et à la nécessité de gérer la rotation du personnel. Ainsi que la Cour elle-même l'a souligné dans les conclusions du rapport spécial n° 8/98, il convient de trouver un équilibre entre le nombre des agents permanents et temporaires, afin de garantir les nécessaires stabilité, continuité et indépendance de l'Office.

Outre les postes permanents, l'Office dispose d'un nombre important de postes temporaires et de la possibilité d'employer treize experts nationaux détachés.

Le délai d'un an qui a été nécessaire pour nommer le directeur de l'OLAF peut en partie s'expliquer par le souhait du Parlement européen que ce soit la nouvelle Commission, qui a pris ses fonctions en septembre 1999, qui participe à la décision de nomination et non la précédente. La décision concernant la personne du nouveau directeur a été prise avant la fin de 1999; le nouveau directeur n'a cependant pas pu véritablement assumer ses fonctions avant mars 2000.

7.61. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Si la Commission partage le point de vue selon lequel l'OLAF a besoin avant tout d'un cadre réglementaire et institutionnel stable pour développer pleinement son potentiel, elle est convaincue que la révision prévue dans le règlement (CE) n° 1073/1999 offre une possibilité utile d'évaluer les progrès réalisés jusqu'à présent et les améliorations possibles.

⁽¹⁵⁾ JO L 136 du 31.5.1999, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Suivi des diverses observations antérieures de la Cour relatives à la gestion des dépenses immobilières des institutions

7.62. Dans son rapport spécial n° 5/2000 ⁽¹⁶⁾ relatif aux dépenses immobilières de la Cour de justice des Communautés européennes, la Cour a présenté, à l'intention de toutes les institutions, les recommandations suivantes:

- a) les institutions communautaires devraient obtenir l'autorisation préalable de l'autorité budgétaire avant de s'engager dans un important projet immobilier;
- b) les Communautés devraient créer un budget pluriannuel d'investissement et étudier les avantages de l'appel direct à l'emprunt pour financer les programmes immobiliers;
- c) les Communautés devraient avoir la pleine maîtrise administrative, technique et financière de leurs projets immobiliers;
- d) dans l'hypothèse où les Communautés souhaiteraient déléguer leurs attributions de maître d'ouvrage, les modalités de la délégation, le prix plafond et les droits et obligations des mandataires devraient être contractuellement arrêtées au préalable.

7.62-7.65. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement soutient la Cour, une fois adoptées les modifications nécessaires au règlement financier, dans ses recommandations concernant les implantations immobilières des institutions, en particulier la possibilité pour celles-ci de pouvoir emprunter directement pour l'acquisition de biens immobiliers.

Le Parlement apporte d'ores et déjà toute l'attention nécessaire pour conserver la pleine maîtrise de ses projets immobiliers, notamment à Bruxelles et à Luxembourg, et veillera à poursuivre ses efforts dans ce sens.

7.62. RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) *Tout dossier immobilier important ou sensible fait déjà l'objet d'une communication à l'autorité budgétaire, préalablement à tout engagement. En outre, une communication de M. Kinnock au collège sur la politique immobilière et sa mise en œuvre est en cours d'élaboration et sera présentée en automne 2001.*
- b) *Voir les observations concernant le point 7.64.*
- c) *La Commission partage l'opinion de la Cour en ce qui concerne la maîtrise des projets immobiliers et en a tenu compte dans son plan d'action pour la création d'un office pour la logistique et pour le support opérationnel sur lequel elle se prononcera sous peu.*
- d) *Au cas où la Commission délègue sa fonction de maître d'ouvrage, les aménagements effectués par le mandataire sont faits en son nom propre, à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire fixe pour un programme de travaux contractuellement arrêté.*

⁽¹⁶⁾ JO C 109 du 14.4.2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.63. À la suite de ces recommandations, la Commission a repris dans sa proposition de modification du règlement financier la possibilité, si nécessaire, de recourir à l'emprunt pour financer ces dépenses ⁽¹⁷⁾.

7.64. Cette idée, également reprise par la Cour dans l'avis qu'elle a donné avant la modification des traités communautaires à Nice, n'a été reprise ni par la conférence intergouvernementale ni par le Conseil. Le résultat est que plusieurs institutions continuent à financer leurs acquisitions immobilières en recourant à des «*special purpose vehicles*». Ceux-ci présentent les caractéristiques principales d'emprunts, mais à un coût plus élevé que si elles avaient fait des emprunts directs.

7.65. Le processus de révision de la réglementation financière ne facilite pas l'introduction rapide de la généralisation des crédits dissociés et, actuellement, les crédits autorisés pour effectuer des opérations immobilières continuent à avoir une durée de vie limitée à deux ans (un an, plus une année au titre des reports) au cours desquels doivent être effectués les engagements, signatures de contrats, exécution des travaux et paiements subséquents. Aucune institution n'est en mesure de

7.62. RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

L'Administration de la Cour des comptes partage entièrement les recommandations visées dans ce point et en a d'ailleurs, dans les limites de la réglementation actuelle, fait usage, dans son dossier immobilier en cours. C'est ainsi que:

- a) *l'autorisation préalable de l'autorité budgétaire a été obtenue avant l'engagement dans le projet;*
- b) *sans objet compte tenu de la réglementation actuelle;*
- c) d) *comme la Cour n'avait pas les ressources humaines pour assurer elle-même la pleine maîtrise administrative, technique et financière, elle a délégué ses tâches par voie contractuelle.*

7.63, 7.64 et 7.65. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission, malgré les difficultés signalées par la Cour, poursuit la possibilité de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses immobilières. Dans sa proposition modifiée de refonte du règlement financier, la Commission maintient et précise la proposition (article 14, paragraphe 2: «Les Communautés ne peuvent souscrire des emprunts pour couvrir un déficit du budget. Elles sont toutefois autorisées à souscrire des emprunts à la seule fin d'acquérir des terrains et bâtiments et dans la stricte mesure où ces emprunts offrent toutes les garanties d'une meilleure gestion financière»).

7.63-7.65. RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes s'est trouvée effectivement dans l'obligation de dépenser les crédits sous forme d'avances sur travaux futurs car les dispositions actuelles du règlement financier ne prévoient ni les crédits dissociés ni le recours à l'emprunt.

⁽¹⁷⁾ Voir également avis n° 4/97.

OBSERVATIONS DE LA COUR

mener une réalisation immobilière dans un délai aussi bref. Les Comités, et la Cour elle-même, se sont ainsi trouvés dans la situation de dépenser leurs crédits engagés au titre d'opérations immobilières sous forme d'avances sur travaux futurs.

7.66. Les institutions présentes sur le site de Luxembourg (Parlement, Cour de justice, Commission et Cour des comptes) ont commencé à explorer la possibilité de création d'une structure commune pour prendre en charge les divers aspects techniques et financiers des questions immobilières. La Cour espère qu'une approche similaire sera appliquée à Bruxelles.

7.66. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Il existe effectivement pour Bruxelles aussi un groupe technique de travail au sein duquel les représentants des institutions présentes sur le site échangent des informations, confrontent leurs positions et recherchent une position commune sur des questions ponctuelles d'intérêt commun.

7.66. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Lors de leur réunion du 9 juillet 2001, les secrétaires généraux des institutions ont approuvé les recommandations (voir ci-après) figurant dans le rapport élaboré par le groupe interinstitutionnel sur la politique immobilière. Le groupe de travail est invité par les secrétaires généraux à poursuivre sa réflexion au sujet de l'éventuelle mise en commun des ressources, et un rapport spécifique sur la politique immobilière à Luxembourg a été élaboré et sera transmis aux secrétaires généraux pour avis.

Le groupe de travail recommande aux secrétaires généraux d'agir de la manière suivante:

- *Les institutions devraient développer une stratégie commune à l'égard des autorités publiques compétentes de l'Etat d'accueil sur des questions d'intérêt commun. En particulier, elles devraient faire cause commune à Bruxelles pour la conclusion d'un accord de siège afin de fournir un cadre stable à leurs relations collectives avec les autorités belges.*
- *Il conviendrait de créer une structure régulière d'information et de consultation permettant aux institutions d'échanger des informations sur leurs politiques immobilières et leurs intentions en ce qui concerne le marché immobilier. Pour assurer la continuité d'un tel flux d'information, il est nécessaire de mieux structurer les réunions formelles et informelles existantes sur les échanges d'information au niveau administratif, et celles-ci devraient être tenues à intervalles réguliers (par exemple, deux fois par an), leur ordre du jour devrait être fixe et la présidence devrait être assurée par rotation. Cette structure pourrait évoluer vers un comité consultatif, selon l'exemple du secteur informatique.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

- Les institutions devraient établir une charte sur l'assistance mutuelle dans le domaine de la politique immobilière. Une telle assistance devrait prendre la forme d'une prestation de service en rapport avec des dossiers spécifiquement immobiliers; tous pourraient ainsi tirer parti de l'expertise de chaque institution: contrats-cadres, contractants déjà en place ou spécialistes.
- Les institutions devraient négocier conjointement les futurs marchés publics, de manière à obtenir de meilleures conditions en pesant collégialement dans les négociations, dans la perspective notamment de la libéralisation du marché prévue dans certains secteurs.
- Il convient de renouveler les efforts visant à mettre en place de nouvelles procédures de reconnaissance entre les différentes institutions en ce qui concerne les appels d'offre et les autres dispositions précontractuelles et contractuelles. Les présidents de la CCAM de chaque institution devraient être invités à élaborer un document commun sur les conditions nécessaires à remplir pour réaliser cette reconnaissance mutuelle afin de se conformer pleinement au règlement financier et aux directives pertinentes sur les marchés publics.
- Les institutions devraient examiner en outre les possibilités d'appliquer sur une base interinstitutionnelle les obligations qui leur incombent en vertu de la législation sur la santé et la sécurité, et ce d'une manière efficace et juridiquement sûre, tout en respectant l'obligation juridique de chacune d'elles d'assumer la responsabilité de ses propres locaux.
- Étant donné que les obligations et les normes environnementales sont communes à toutes les institutions, chacune bénéficiera des résultats de l'étude interinstitutionnelle menée actuellement sur l'évaluation de l'impact des immeubles sur l'environnement. Cette étude s'inscrit dans le cadre des activités globales de «gestion verte» qui font déjà l'objet de consultation interinstitutionnelles régulières. Le résultat de l'étude devrait mener à des propositions et à des initiatives pour l'équipement et la gestion des immeubles, comprenant une dimension environnementale institutionnelle.
- Un système logiciel commun pour la gestion de l'inventaire à l'échelle interinstitutionnelle devrait être mis en œuvre dans toutes les institutions dans les meilleurs délais.

La création d'un cadre réglementaire spécifique pour les acquisitions immobilières des institutions s'impose. Les mécanismes financiers et budgétaires actuellement en place ne sont pas adaptés au financement d'une politique immobilière, surtout depuis qu'on est passés d'une politique de location pure et simple à une politique d'acquisition des bâtiments.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.66. RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

L'administration de la Cour s'est pleinement engagée avec les autres institutions implantées à Luxembourg pour la mise en place d'une structure logistique en matière immobilière qui regrouperait toutes les ressources disponibles de chacune d'entre elles. Elle a, par ailleurs, fait part dans le cadre du collège des secrétaires généraux de sa préférence pour que cette structure interinstitutionnelle soit commune, en matière technique, à tous les lieux d'affectation principaux (Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg).

7.66. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le CES soutient la suggestion de la Cour de créer une structure commune pour prendre en charge les divers aspects techniques et financiers des questions immobilières à Bruxelles.

7.66. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Le CdR soutient la suggestion de la Cour de créer une structure commune pour prendre en charge les divers aspects techniques et financiers des questions immobilières à Bruxelles.

7.67. Le rapport de la Cour [point 20 f)] appelait également l'attention sur des anomalies de facturation nécessitant des investigations complémentaires. La Cour de justice avait répondu qu'elle avait l'intention de diligenter lesdites investigations afin de s'assurer qu'aucune irrégularité n'avait été commise. La Cour des comptes constate que les investigations en question n'en étaient, en juin 2001, qu'à leur début.

7.67. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

Un expert a été nommé, d'un commun accord avec les autorités luxembourgeoises, pour procéder à des investigations complémentaires concernant les anomalies de facturation, afin de donner suite aux observations figurant au point 20 f) du rapport spécial n° 5/2000 de la Cour des comptes relatif aux dépenses immobilières de la Cour de justice des Communautés européennes. Au mois d'octobre 2001, ces investigations complémentaires étaient toujours en cours.

7.68. La Cour note que les Comités, lors de la reprise et de la renégociation du contrat pour l'immeuble Belliard précédemment occupé par le Parlement, ont été mis dans une position difficile par l'obligation qui leur était faite par le Parlement de reprendre cet immeuble pour lequel le Parlement avait signé un bail courant jusqu'en 2007. Ils ont néanmoins réussi à réintroduire un élément de négociation en décidant de consulter le

7.68. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Suite à la suggestion de la Cour, le CES et le CdR ont rouvert les négociations avec le propriétaire afin de permettre la mise en oeuvre éventuelle d'un rachat anticipé dans des conditions économiquement raisonnables.

OBSERVATIONS DE LA COUR

marché durant l'été 2000. Les prix finalement retenus sont ainsi davantage en ligne avec ce qu'offrait le marché de Bruxelles pour ce type d'immeuble. Dans ce nouveau contrat, ils ont prévu une clause de rachat anticipé, mais ne l'ont pas assortie d'un mécanisme de réduction du solde à verser qui prenne en compte le remboursement anticipé du capital immobilisé par le propriétaire. Il serait souhaitable de renégocier, dès maintenant, cet aspect du contrat pour permettre la mise en œuvre éventuelle d'un rachat anticipé dans des conditions économiquement raisonnables.

Le système de rémunération applicable aux agents de l'UE

Introduction

7.69. Comme le montrent les **tableaux 7.2** et **7.3**, les Communautés européennes emploient quelque 33 600 agents permanents et temporaires. Le coût annuel global des salaires s'élève à quelque 2,5 milliards d'euros, soit près de 3 % du budget. Les impôts et autres charges prélevés sur la rémunération des agents représentent près de 0,5 milliard d'euros et sont considérés comme une recette budgétaire.

7.70. La Cour examine le paiement des rémunérations chaque année et n'a que rarement constaté des erreurs. Cette année, la Cour a également procédé à une analyse de certains éléments concernant l'efficacité et l'efficacité du système de rémunération. Il convient d'admettre que le système de rémunération est étroitement lié à d'autres facteurs relatifs à la gestion du personnel, notamment à la politique de promotion et aux dispositions applicables en matière d'évaluation des prestations des agents. L'analyse de la Cour a visé à établir si le système de rémunération, associé à d'autres dispositions applicables en matière de gestion du personnel, favorise un recrutement efficace, la motivation et la stabilité des agents ⁽¹⁸⁾. L'objectif de la Cour n'est pas de se prononcer sur la pertinence du niveau général des rémunérations.

7.68. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Suite à la suggestion de la Cour, le CdR et le CES ont rouvert les négociations avec le propriétaire concernant la mise en œuvre éventuelle d'un paiement anticipatif de la redevance dans des conditions économiquement plus raisonnables.

⁽¹⁸⁾ Une politique efficace en matière de stabilité devrait permettre de disposer de ressources humaines réparties de façon appropriée en termes d'âge, d'expérience et de sexe, mais ne doit pas nécessairement viser à assurer que tous les agents occupent leur poste jusqu'à l'âge de la retraite.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.71. Dans le cadre de son audit, la Cour a examiné le dispositif réglementaire ⁽¹⁹⁾ qui définit le régime applicable aux agents. Elle a également tenté d'identifier les domaines, où la mise en œuvre de ce dispositif n'a pas permis la réalisation des objectifs poursuivis. Pour apprécier le système communautaire, la Cour s'est rendue dans cinq États membres représentant l'ensemble des différentes traditions administratives existant au sein de la Communauté. Elle a également visité un certain nombre d'organisations internationales confrontées à des défis similaires à ceux des institutions. Les informations recueillies l'ont été lors d'entretiens avec des représentants de ces administrations et de ces organisations.

Le système de rémunération actuel

7.72. Le système de rémunération actuellement en vigueur est relativement simple. Il se compose essentiellement:

- a) d'un traitement de base (établi en fonction de la catégorie, du grade et de l'échelon) (voir ci-après);
- b) auquel s'ajoutent les allocations familiales:
 - une allocation de foyer (5 % du traitement de base),
 - une allocation pour enfant à charge (correspondant, au 1^{er} juillet 2000, à 2 688 euros par an et par enfant);
- c) d'autres indemnités:
 - une indemnité de dépaysement égale à 16 % du traitement de base, versée aux agents dont le pays d'origine n'est pas celui de leur lieu de travail,
 - ou d'une indemnité d'expatriation de 4 % pour les agents recrutés localement mais n'ayant pas la nationalité de leur lieu de travail,
 - une indemnité de secrétariat (pour les agents ayant des qualifications particulières dans le domaine du secrétariat);

⁽¹⁹⁾ Le règlement (CEE) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968 (JO L 56 du 4.3.1968, p. 1), tel que modifié à de nombreuses reprises par la suite, contient les dispositions essentielles concernant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents. Il a été modifié en dernier lieu par le règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2805/2000 (JO L 326 du 22.12.2000, p. 7).

OBSERVATIONS DE LA COUR

d) et dont il convient de retrancher les contributions à la sécurité sociale:

- pension,
- assurance maladie (1,7 % du traitement de base),
- assurance accident (0,1 % du traitement de base),
- assurance chômage (pour les agents temporaires) (0,4 % du traitement de base);

e) en dehors de Bruxelles et de Luxembourg, un coefficient correcteur (supérieur, égal ou inférieur à 100 %) est appliqué; celui-ci est fixé en fonction d'un taux de change établi chaque année pour les pays n'ayant pas adopté l'euro afin de compenser la différence de niveau de vie par rapport à Bruxelles;

f) tous les agents (fonctionnaires permanents ou temporaires) sont soumis à un impôt sur le revenu assorti d'un mécanisme de progressivité (le taux marginal le plus élevé étant de 45 %) affectant leur rémunération et dont les recettes alimentent le budget communautaire. En outre, ils versent une contribution temporaire de 5,83 % sur toute rémunération dépassant un montant minimal.

7.73. Le grade et l'échelon attribués à un agent dépendent largement du niveau auquel l'agent a été recruté et de son ancienneté. Les agents sont généralement recrutés aux grades de base (A 7/A 8, B 5, C 5 et D 3, D 4) selon leur niveau d'études. Tous les deux ans, ils progressent en principe automatiquement d'un échelon jusqu'à ce qu'ils atteignent l'échelon maximal correspondant à leur grade. Les agents sont ainsi en droit de s'attendre, après leur recrutement ou leur promotion à un grade supérieur, à bénéficier d'augmentations de leur rémunération pouvant atteindre 25-30 % au sein de ce nouveau grade. La plupart des agents bénéficient d'une certaine valorisation de leur expérience antérieure et, s'ils sont promus, ils sont classés dans un échelon supérieur à celui correspondant à leur niveau de rémunération antérieur et perçoivent donc un traitement supérieur à celui de l'échelon de base. Ainsi, il est exceptionnel qu'un agent change plus de quatre fois d'échelon dans un grade, ce qui équivaut à une augmentation de traitement de 20 %. La grille des rémunérations correspondant aux différents grades et échelons figure au **tableau 7.6**.

7.74. La promotion est en principe fondée sur les compétences et les prestations des agents. Le statut prévoit que les agents sont promouvables après un minimum de deux ans d'ancienneté dans un grade. La

Tableau 7.6 — Grille des rémunérations indexée sur une base 100

Emplois types	Grade	Échelons								Pourcentage moyen d'augmentation disponible
		1	2	3	4	5	6	7	8	
	Cadre administratif (A) et linguistique (LA) Niveau universitaire									
Directeur général	A 1	580,03	610,85	641,66	672,47	703,28	734,10			26,6
Directeur	A 2	514,73	544,13	573,54	602,94	632,34	661,74			28,6
Chef de division	A 3/LA 3	426,29	452,01	477,73	503,45	529,16	554,88	580,60	606,32	42,2
Administrateur principal	A 4/LA 4	358,13	378,20	398,28	418,35	438,43	458,50	478,57	498,65	39,2
Administrateur principal	A 5/LA 5	295,26	312,75	330,24	347,74	365,23	382,72	400,21	417,71	41,5
Administrateur	A 6/LA 6	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Administrateur	A 7/LA 7	219,64	230,57	241,50	252,43	263,36	274,29			24,9
Administrateur adjoint	A 8/LA 8	194,25	202,09							4,0
	Cadre d'exécution administrative et technique (B) Niveau secondaire long									
Assistant principal	B 1	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Assistant	B 2	221,08	231,44	241,81	252,17	262,54	272,90	283,26	293,63	32,8
Assistant	B 3	185,44	194,06	202,67	211,29	219,91	228,53	237,15	245,76	32,5
Assistant adjoint	B 4	160,39	167,86	175,33	182,81	190,28	197,76	205,23	212,70	32,6
Assistant adjoint	B 5	143,36	149,41	155,46	161,51					12,7
	Cadre de secrétariat et de commis (C) Niveau secondaire court									
Secrétaire /commis principal	C 1	163,59	170,18	176,78	183,38	189,97	196,57	203,17	209,76	28,2
Secrétaire /commis	C 2	142,29	148,33	154,38	160,42	166,47	172,51	178,56	184,60	29,7
Secrétaire /commis	C 3	132,73	137,91	143,09	148,27	153,44	158,62	163,80	168,98	27,3
Dactylographe/commis adjoint	C 4	119,93	124,79	129,64	134,50	139,36	144,22	149,08	153,93	28,3
Dactylographe/commis adjoint	C 5	110,58	115,11	119,64	124,18					12,3
	Cadre des huissiers et chauffeurs Niveau primaire									
Chef de groupe	D 1	124,97	130,44	135,90	141,37	146,84	152,30	157,77	163,23	30,6
Agent/ouvrier qualifié	D 2	113,95	118,81	123,66	128,51	133,37	138,22	143,07	147,93	29,8
Agent/ouvrier qualifié	D 3	106,06	110,60	115,14	119,68	124,22	128,76	133,30	137,84	29,3
Agent/ouvrier non qualifié	D 4	100,00	104,10	108,20	112,30					12,3
Augmentation moyenne (%)										28,3

NB: L'indexation sur la base 100 a été effectuée par la Cour par référence à la rémunération du plus petit traitement (D 4 échelon 1).
Avec effet au 1^{er} juillet 2000, la valeur mensuelle du point d'indice est de 19,8129 euros, soit 1 981,29 euros pour un D 4/1 (indice 100,00).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Commission estime qu'il faut en moyenne un peu plus de quinze ans aux agents pour passer du grade A 7 au grade A 4. Les agents qui atteignent le grade A 3 comptent en règle générale 18 ans d'expérience à la Commission, de rares agents réussissant à atteindre ce grade en moins de quatorze ans. Bien que le statut prévoie des dispositions concernant le recrutement d'agents à des niveaux supérieurs aux grades de base, le fait est que, pour des raisons stratégiques, les institutions ont relativement peu utilisé cette possibilité. Ces dernières années, la Commission a toutefois organisé plusieurs concours de niveau A 4/A 5 pour recruter différentes catégories d'agents spécialisés.

Recrutement

7.75. En règle générale, les institutions recrutent aisément un nombre suffisant de candidats pour pourvoir la majorité des postes vacants: souvent, plusieurs centaines de candidats se présentent pour chaque poste. Cependant, certaines nationalités sont sous-représentées dans les concours généraux destinés à pourvoir des emplois permanents ⁽²⁰⁾ correspondant à des activités courantes. En général, la structure des rémunérations, vue dans le contexte économique et fiscal local, rend un emploi au sein des institutions très attrayant aux yeux des candidats vivant à proximité d'un centre d'activités communautaire et moins attrayant aux yeux des candidats qui devraient déménager pour exercer leurs fonctions. Les candidats issus de régions dont le niveau des rémunérations est élevé sont moins nombreux. En cas de concours spécifiques visant à recruter des agents ayant des qualifications particulières bien rémunérées dans l'UE, on observe également un nombre plus faible de candidats ainsi que des déséquilibres géographiques.

7.75. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît ce problème (sous-représentation de certaines nationalités) dans son document de consultation sur la politique de recrutement, du 28 février 2001, mais elle est disposée à poursuivre ses efforts en vue d'atteindre un meilleur équilibre géographique. Des visites dans les États membres sont régulièrement organisées afin de sensibiliser les candidats éventuels de tous les pays.

La Cour fait référence au nombre moins élevé de candidats issus de régions où le niveau de rémunération est supérieur. Cela est vrai pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède, malgré les efforts considérables de publicité consentis par la Commission. Le déséquilibre concernant les candidats de différentes régions entraîne inévitablement des déséquilibres dans les recrutements. Il existe donc un lien étroit avec le niveau de salaires et pas seulement avec le recrutement.

La situation familiale entre également en ligne de compte: déménager de régions éloignées signifie souvent que les conjoints ou partenaires sont contraints de quitter leur emploi sans avoir la moindre garantie d'obtenir un accès à une carrière équivalente sur le lieu où se trouvent les institutions européennes.

⁽²⁰⁾ La Commission nous a informés qu'il y avait nettement moins de candidats originaires de régions où le niveau de rémunération est élevé. Lors du dernier concours B dans le domaine de la gestion financière, par exemple, sur 2 056 candidats, il n'y en avait que 26 et 117 en provenance respectivement du Royaume-Uni et de l'Allemagne, et, lors du dernier concours B concernant les technologies de l'information, 14 et 50 candidats sur 1 228 provenaient respectivement du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Motivation

7.76. Outre les perspectives de promotions, le système de rémunération de la Communauté ne permet pas à celle-ci de motiver ses agents en leur attribuant une gratification financière ciblée. Il n'existe aucune disposition prévoyant des indemnités ou des primes en fonction des responsabilités assumées ou des prestations. Le lien entre les grades et les niveaux de responsabilité spécifiques n'est pas non plus clairement établi. Au sein de la Commission, par exemple, il est possible de trouver des chefs d'unité de grades A 3, A 4 ou A 5. Certains peuvent même avoir des agents de grade supérieur au leur (et mieux rémunérés) sous leur responsabilité.

7.76. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En réponse aux observations sur la motivation, les compensations financières, les primes de performance, il y a lieu de signaler qu'il est plutôt exceptionnel que des supérieurs aient dans leur équipe des fonctionnaires plus gradés et que le fait que certains fonctionnaires soient mieux rémunérés que leur hiérarchie s'explique essentiellement par l'ancienneté.

Dans son document d'orientation du 28 février 2001, la Commission a choisi de créer les primes liées à la fonction. En ce qui concerne les primes, les résultats de la concertation avec les représentants du personnel ne sont pas encore connus. Les primes pourraient notamment être utiles pour rémunérer les chefs d'unité.

L'introduction d'une prime de performance a explicitement été rejetée car elle n'est pas jugée appropriée dans le contexte pluriculturel dans lequel fonctionnent les institutions.

L'article 7, paragraphe 2, du statut permet en principe d'accorder une rémunération plus élevée à un fonctionnaire qui occupe une fonction à un grade différent du sien. En outre, l'article 99 du statut prévoit un système de prime pour le personnel scientifique.

En termes de personnel, la Commission emploie deux tiers de l'ensemble du personnel relevant du statut. Les besoins en chefs d'unités (près de 800 à l'heure actuelle) sont plus élevés que dans toute autre institution. Une autre option consisterait à employer tous ses chefs d'unité au grade A 3 comme dans les autres institutions, ce qui augmenterait le montant des rémunérations.

Les carrières ne devraient pas seulement être envisagées du point de vue des fonctions de gestion. Premièrement, un système fondé sur la carrière devrait permettre à chaque fonctionnaire moyen de catégorie A d'atteindre le grade A 4. Deuxièmement, il est important d'offrir aux experts hautement qualifiés des possibilités de carrière jusqu'au grade A 3.

Selon le document de consultation sur les cadres moyens, la Commission a l'intention de s'orienter, à moyen terme et après une réforme de la structure de carrière, vers un système où les postes du grade A 3 ne sont pourvus que par la voie des promotions de chefs d'unité ou des conseillers de grade A 4, ce qui exclura la sélection pour des postes vacants A 3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Stabilité

7.77. La mobilité du personnel est très faible parmi les fonctionnaires. Au cours de l'année 2000, 532 agents ont quitté la Commission. Ce chiffre représente 3 % environ du nombre total des fonctionnaires de la Commission fin 2000. Cette situation va de pair avec un système de rémunération qui permet aux agents n'ayant bénéficié que d'un nombre limité de promotions de continuer à percevoir automatiquement des augmentations jusqu'à la fin de leur carrière; les droits à pension sont par ailleurs acquis plus rapidement entre 60 et 65 ans. Il n'existe pas actuellement de régime de préretraite attractif: les agents de plus de 50 ans comptant plus de dix ans d'ancienneté peuvent cesser leurs fonctions et jouir d'une pension immédiate réduite en fonction de leur âge, mais ces conditions ne sont pas attrayantes, ce qui fait que, à la Commission, moins de dix personnes par an font ce choix contre 350 qui partent normalement à la retraite et 130 en invalidité.

7.78. Nombreux sont les fonctionnaires qui ont une longue expérience des institutions. À la Commission, par exemple, 54 % des agents de grade A 4 et au-delà sont dans les institutions depuis au moins 20 ans. Les taux correspondants pour les agents de grades B 1 et B 2 ainsi que C 1 et C 2 sont de 58 % et 70 % respectivement.

Comparaison du système communautaire en vigueur avec les autres systèmes

7.79. La Cour a entrepris de comparer le système communautaire à ceux de certains États membres et de certaines organisations internationales. Cette analyse avait pour objectif de déterminer:

- a) si, d'une manière générale, les agents doivent pouvoir bénéficier d'un emploi à vie;
- b) si les agents bénéficient automatiquement d'avancements en fonction de leur âge ou de leur ancienneté;
- c) si des primes liées aux prestations sont versées;
- d) si des indemnités sont versées en fonction des responsabilités assumées;
- e) s'il est possible de recruter des agents à tous les niveaux.

7.77. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souhaiterait ajouter que, dans la mesure où les premières vagues de fonctionnaires sont actuellement sur le point de partir à la retraite, il serait judicieux d'attendre les nouveaux chiffres (problèmes de pension) avant de considérer les chiffres de l'exercice 2000 comme étant représentatifs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.80. Les structures de rémunération varient considérablement entre les organisations examinées. Tous les États membres disposent d'un facteur de flexibilité quelconque, absent du système communautaire, dans la mesure où ils ont recours à un système combinant des primes liées aux prestations, des indemnités liées aux responsabilités assumées et un recrutement possible à tous les niveaux. Bon nombre de ces caractéristiques se retrouvent également au sein des institutions financières internationales, qui tendent à utiliser très généreusement les primes liées aux prestations. Les autres organisations internationales ont des systèmes plus proches de celui des Communautés, tout en ayant opté pour une approche plus flexible pour au moins un des facteurs susmentionnés.

7.81. Dans tous les systèmes des États membres examinés, à l'exception de celui de la Suède, les fonctionnaires ont la perspective d'un emploi à vie; au Royaume-Uni, toutefois, le nombre de fonctionnaires a considérablement diminué en raison de déagements d'office, de départs en préretraite ou encore de la privatisation de certaines fonctions. Aucun État membre ne dispose d'un système d'avancement d'échelon entièrement automatique, exclusivement fondé sur l'âge ou l'ancienneté. Les systèmes français et allemand sont ceux qui s'apparentent le plus au système communautaire, mais permettent de jouer sur la date des augmentations d'échelon en fonction des prestations. Tous les États membres considérés versent des primes liées aux prestations sous une forme quelconque, celles-ci étant les moins courantes en Suède; dans cet État membre, cependant, la rémunération est fixée individuellement chaque année et tient compte des prestations. En Allemagne, il n'existe pas de primes liées aux prestations pour les agents employés dans les ministères fédéraux, une indemnité fixe étant versée à l'ensemble des agents de cette catégorie. Tous les États membres versent une indemnité liée aux responsabilités assumées sous une forme quelconque. En Italie, en Suède et au Royaume-Uni, le recrutement est possible à tous les niveaux. Cela n'est vrai en Allemagne que pour les agents de la fonction publique qui ne bénéficient pas du statut de fonctionnaires. La situation communautaire est la plus claire sur tous les points: les fonctionnaires des institutions de l'UE ont un emploi garanti à vie; ils bénéficient d'un avancement d'échelon automatique tous les deux ans indépendamment de leurs prestations; ils ne reçoivent ni primes liées aux prestations ni indemnités liées aux responsabilités assumées; enfin, le recrutement est généralement opéré au grade de base.

7.82. Parmi les organisations internationales, seule la BEI offre un emploi garanti à vie à ses agents. À l'ONU, les agents sont engagés en règle générale pour une durée de six ans dans le cadre de contrats temporaires, qui peuvent devenir par la suite des contrats à durée indéterminée. Europol, l'OCDE et l'ONU versent des augmentations automatiques en fonction de l'ancienneté, mais pas les banques d'investissement. Celles-ci prévoient, à l'inverse, le paiement de primes liées aux prestations. Aucune de ces organisations ne paie de primes liées aux responsabilités assumées et elles recrutent des agents à tous les niveaux. En règle générale, l'ONU n'offre pas les mêmes conditions aux agents expatriés et aux agents des services généraux, et recrute au niveau local pour pourvoir la majeure partie de cette dernière catégorie de postes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.83. Les **tableaux 7.7 et 7.8** constituent une tentative de comparaison des systèmes selon un simple schéma binaire (oui/non). Dans la pratique, les dispositions applicables au personnel forment un ensemble homogène, la classification des systèmes est donc schématisée à l'extrême. Les notes relatives à ces tableaux fournissent des éléments indiquant dans quelle mesure certains États membres et organisations internationales occupent une position intermédiaire.

Tableau 7.7 — Systèmes de rémunération en vigueur dans certains États membres et dans les Communautés

	Emploi garanti à vie	Avancement automatique d'échelon exclusivement lié à l'âge/ancienneté	Primes liées aux prestations	Indemnités liées aux responsabilités assumées	Recrutement possible à tous les niveaux
France	O	N ⁽¹⁾	O	O	N
Allemagne	O	N ⁽¹⁾ ⁽²⁾	O ⁽³⁾	O	N ⁽⁴⁾
Italie	O	N	O	O	O ⁽⁵⁾
Suède	N	N	O ⁽⁶⁾	O	O
Royaume-Uni	O ⁽⁷⁾	N	O	O	O
Communautés	O	O	N	N	N ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ La date de l'augmentation d'échelon est variable en fonction des prestations.

⁽²⁾ Plus d'avancement d'échelon passé 53 ans.

⁽³⁾ Ne concerne pas les fonctionnaires des ministères fédéraux.

⁽⁴⁾ Cela est possible, cependant, pour la majorité des agents du secteur public qui n'ont pas le statut de fonctionnaires.

⁽⁵⁾ L'Italie a radicalement réduit le nombre de grades, a augmenté le montant des indemnités liées aux responsabilités assumées et a permis le recrutement de gestionnaires externes sur la base de contrats à durée déterminée.

⁽⁶⁾ Ce type de primes est prévu, mais n'est pas pratiqué couramment.

⁽⁷⁾ Dans la pratique, la plupart des fonctionnaires ont des contrats à durée indéterminée et la perspective d'un emploi garanti à vie, s'ils souhaitent rester dans la fonction publique; toutefois la mobilité interne et externe est importante dans les services publics.

⁽⁸⁾ Le recrutement intervient essentiellement aux grades de base, excepté pour les postes à très hautes responsabilités; la Commission a toutefois organisé récemment des concours A 4/A 5.

Tableau 7.8 — Systèmes de rémunération en vigueur dans les organisations internationales et dans les Communautés

	Emploi garanti à vie	Avancement automatique d'échelon lié à l'âge/ancienneté	Primes liées aux prestations	Indemnités liées aux responsabilités assumées	Recrutement possible à tous les niveaux
BERD	N	N	O	N	O
BEI	O	N	O	N	O
Europol	N	O	N	N	O
OCDE	N	O	N	N	O
ONU	N ⁽¹⁾	O ⁽²⁾	N	N	O
Communautés	O	O	N	N	N ⁽³⁾

⁽¹⁾ En règle générale, les agents sont tout d'abord engagés sur une base temporaire pour une durée de six ans, avant de se voir proposer un contrat à durée indéterminée.

⁽²⁾ En théorie, l'avancement d'échelon est subordonné au caractère satisfaisant des prestations, mais dans la pratique, cette progression est quasi-automatique.

⁽³⁾ Le recrutement intervient essentiellement aux grades de base, excepté pour les postes à très hautes responsabilités; la Commission a toutefois organisé récemment des concours A 4/A 5.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Évaluation du système communautaire en vigueur

Forces du système communautaire en vigueur

7.84. La rémunération est, en règle générale, transparente à tous les niveaux. Les règles applicables sont relativement simples et peu d'erreurs interviennent lors de la fixation de la rémunération. D'une manière générale, le montant des rémunérations attire un nombre suffisant de candidats lors des concours généraux.

7.85. L'importance accordée à l'ancienneté peut être considérée comme une tentative de prévenir l'inégalité de traitement entre les agents. Ce dernier élément est en effet susceptible de constituer un risque spécifique dans le contexte communautaire, étant donné la difficulté de définir des instruments de mesure de la performance objectifs et le discrédit dont jouissent apparemment les systèmes d'évaluation du personnel.

7.86. La dissociation entre le grade et les responsabilités assumées, particulièrement apparente à la Commission, peut se justifier comme étant une reconnaissance du mérite des agents dépassant les structures de rémunération et de grade.

Faiblesses du système communautaire en vigueur

7.87. Outre les perspectives incertaines qu'il offre en ce qui concerne une éventuelle promotion, le système actuel n'incite pas financièrement les agents à accepter des responsabilités accrues et ne récompense pas les agents performants, mais qui, pour une raison quelconque, ne peuvent prétendre à une promotion. Les nombreuses possibilités concernant les avancements automatiques d'échelon et les chevauchements importants entre les grades favorisent un système où l'ancienneté est largement prépondérante par rapport à d'autres facteurs.

7.87. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En effet, la Commission ayant relevé des faiblesses dans la politique du personnel actuelle, elle a lancé un processus de réforme, dont l'un des nombreux objectifs consiste à faire dépendre davantage le développement des carrières des performances et des mérites des fonctionnaires tout en continuant à récompenser l'expérience. S'il est vrai que dans le système de rémunération actuel il n'existe pas d'augmentation des rémunérations sur la base des performances, les propositions consignées dans le document consultatif et portant sur un nouveau système d'évaluation du personnel et de promotion prévoient de rémunérer les performances sur la base d'une évaluation annuelle du mérite. Celui-ci serait apprécié à l'aune des performances, des compétences et de la conduite du personnel. La performance serait évaluée par rapport à des objectifs prédéfinis. L'impact des performances sur les rapports d'évolution de carrière et le lien direct entre le mérite et les promotions aboutirait à une rémunération significative de la performance. Il n'est pas entièrement vrai que tous les fonctionnaires se voient appliquer la même échelle de salaire, tant les généralistes que ceux qui ont une spécialité particulière, puisque les articles 92 à 101 du règlement du personnel prévoient des dispositions particulières pour les fonctionnaires des services scientifiques ou techniques des Communautés. Par ailleurs, les propositions de réforme assouplissent le régime des fonctionnaires des grades initiaux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.88. Alors que le système permet aux institutions de garder les agents à leur service et contribue à assurer une certaine continuité des activités de ces dernières, la faible mobilité du personnel réduit les possibilités de promotion et favorise moins les idées neuves. Les dispositions actuelles ne facilitent pas les départs à la retraite anticipée, ce qui permettrait à des agents plus jeunes de remplir des fonctions d'encadrement plus rapidement.

7.89. La même grille de rémunérations s'applique à l'ensemble des agents, qu'ils soient «généralistes» ou qu'ils disposent de compétences spécifiques. Il est par conséquent plus difficile de recruter des gens dont les compétences spécifiques sont mieux rémunérées sur le marché du travail au sens large.

Conclusion

7.90. La Commission examine actuellement l'opportunité d'apporter d'éventuelles modifications au système de rémunération et à la structure des carrières. Lorsqu'elle arrêtera des décisions sur d'éventuelles modifications, la Commission devra procéder avec prudence et respecter un équilibre fragile, sans remettre en question les points forts essentiels du système actuel en voulant remédier à certaines de ses faiblesses.

CONTRÔLE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DÉCENTRALISÉS

Introduction

7.91. Le contrôle annuel des organismes communautaires décentralisés (OD) a fait l'objet de rapports annuels spécifiques ⁽²¹⁾.

7.88. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission ne partage pas tout à fait le point de vue de la Cour des comptes et aimerait formuler les observations suivantes:

- *Les idées neuves ne proviennent pas nécessairement des nouvelles recrues. Le document d'orientation sur les carrières a mis l'accent sur le principe de l'apprentissage tout au long de la vie. Les États membres ont également explicitement fait leur ce principe. En outre, les experts nationaux détachés apportent une contribution importante dans ce contexte.*
- *La Commission est toujours ouverte aux recrutements aux niveaux intermédiaires, notamment aux grades A 5/A 4. Elle organise des concours généraux en 2001 afin de sélectionner des spécialistes.*
- *Un «régime de retraite anticipée» permanent est envisagé parmi les idées de la Commission au sujet de la réforme.*

7.90. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souscrit pour l'essentiel à l'observation formulée par la Cour des comptes en guise de conclusion au point 7.90. Dans les documents consultatifs du 28 février 2001 sur la réforme de la politique du personnel, l'accent a été mis sur les solutions à apporter aux problèmes de la structure actuelle des rémunérations et des carrières, tout en préservant ses points forts. Une attention constante est accordée à ce point particulier au cours du processus de consultation en cours actuellement.

⁽²¹⁾ En cours de publication au JO.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.92. Les OD peuvent se regrouper en trois catégories:

- a) les OD «de la première génération», dont les conseils d'administration reçoivent décharge de la part du Conseil et du Parlement européen;
- b) les OD «de la deuxième génération» qui ne sont pas autofinancés et dont l'autorité de décharge est leur propre conseil de direction ou d'administration;
- c) les OD «de la deuxième génération» qui sont autofinancés ou partiellement autofinancés et dont l'autorité de décharge est leur propre conseil d'administration.

7.93. L'Agence européenne pour la reconstruction reçoit comme les OD de la première génération décharge du Conseil et du Parlement européen. Cette agence a pour objectif de mettre en œuvre les programmes d'aide communautaire pour le Kosovo et d'autres régions de l'ex-Yougoslavie (voir points 5.96-5.98).

Exécution budgétaire

7.94. L'exécution budgétaire de la plupart des OD est affectée par des reports de crédits qui restent encore très importants malgré les efforts entrepris. Cette situation est le plus souvent due au décalage entre le rythme des prises de décisions et d'exécution des programmes de travail dont ils sont responsables et celui du budget. Une réflexion devrait être entreprise sur les approches à suivre pour arriver à une meilleure adéquation entre la programmation des travaux et le principe d'annualité du budget.

États financiers et tenue des comptes

7.95. Le total des budgets des OD s'est élevé en 2000 à 976,8 millions d'euros contre 266,9 millions d'euros en 1999, (voir **tableau 7.9**). Cette augmentation est due à la création de l'Agence européenne pour la reconstruction (budget : 682,3 millions d'euros). Une évolution similaire a eu lieu pour les effectifs des organismes qui

7.94. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Tous les OD (sauf le Centre de traduction à Luxembourg) disposent de crédits opérationnels inscrits dans le titre 3 de leur budget. Une très grande partie de ces crédits sont utilisés pour conclure des contrats de services ou apporter des contributions financières à des tiers en exécution de leur programme de travail. La durée de ces contrats dépasse souvent la fin de l'année au cours de laquelle ils ont été conclus. Cela mène au report d'une partie des crédits engagés. S'agissant dans la plupart des cas d'actions de nature pluriannuelle, il serait souhaitable que les OD prennent l'initiative de proposer une modification de leur règlement financier pour que les crédits de leur titre 3 puissent être inscrits comme crédits dissociés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

sont de 1 634 agents en 2000 contre 1 304 en 1999, soit 330 agents de plus, dont 258 dans les organismes ayant vocation à s'autofinancer, l'augmentation du nombre de postes dans les autres OD étant due essentiellement à la création de l'Agence européenne pour la reconstruction.

7.96. Les contrôles effectués par la Cour ont conclu à la fiabilité des états financiers des divers OD et n'ont pas suscité de remarque significative en ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Tableau 7.9 — Les organismes communautaires décentralisés (OD) — Budgets et effectifs en 1999 et 2000

Nom	Siège	Année de création	Budget (Mio EUR)		Postes statutaires	
			1999	2000	1999 ⁽¹⁾	2000
I. OD de la première génération						
Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)	Thessalonique	1975	15,3	13,3	81	81
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	Dublin	1975	14,8	15,0	84	85
II. OD de la deuxième génération qui ne sont pas autofinancés						
Agence européenne pour l'environnement (AEE)	Copenhague	1990	18,5	18,9	68	76
Fondation européenne pour la formation (FEF)	Turin	1990	16,2	16,2	130	130
Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)	Lisbonne	1993	8,2	8,2	45	48
Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESST)	Bilbao	1995	6,6	7,0	24	26
Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes	Vienne	1997	3,9	4,9	19	26
III. OD de la deuxième génération qui sont autofinancés ou partiellement autofinancés						
Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA)	Londres	1993	42,6	55,3	203	210
Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI)	Alicante	1994	115,4	133,0	490	713
Office communautaire des variétés végétales (OCVV)	Angers	1994	8,1	7,2	29	44
Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU)	Luxembourg	1994	17,3	20,7	131	144
IV. OD d'exécution de programmes communautaires						
Agence européenne pour la reconstruction	Thessalonique	2000	—	682,3	—	51
Total			266,9	981,9	1 304	1 634

⁽¹⁾ Les chiffres pour 1999, par rapport à ceux publiés dans le rapport précédent, ont dû être ajustés pour tenir compte des informations reçues après la publication du rapport.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.97. La présentation des états financiers des OD devrait faire l'objet d'une harmonisation. En vue d'une présentation homogène des états financiers, les OD devraient envisager le développement en commun de leurs plans comptables ainsi que des principes, méthodes et règles sous-jacentes à la tenue de leur comptabilité. À l'instar de ce qui est recommandé par la Cour dans son avis n° 2/2001 (titre VI) ⁽²²⁾, le cadre comptable de base devrait s'aligner sur les normes généralement admises.

7.98. Dans la plupart des OD, des lacunes apparaissent dans la tenue des inventaires. Afin d'avoir une approche cohérente, les OD devraient prendre les dispositions nécessaires pour améliorer leurs systèmes d'inventaire et intégrer, moyennant les adaptations nécessaires, dans leur propre réglementation financière, les dispositions arrêtées par la Commission en décembre 2000 ⁽²³⁾ relatives à la gestion comptable des immobilisations non financières.

Dispositions financières

7.99. Dans l'ensemble, les OD respectent les dispositions de leurs règlements financiers. L'Agence européenne pour la reconstruction a obtenu un allègement considérable des règles relatives au visa *a priori* du contrôleur financier. Toutefois des mesures ont été prises pour assurer un contrôle *a priori* à partir du second semestre 2001.

Suivi des observations antérieures

7.100. Jusqu'en décembre 1998, le règlement financier général prévoyait l'imputation des dépenses TVA incluse, cette dernière pouvant, après remboursement, faire l'objet d'un réemploi. Depuis lors ⁽²⁴⁾, le règlement financier général impose que les dépenses soient imputées hors TVA. Certains OD, comme les offices d'Alicante et d'Angers ont entrepris d'adapter leur règlement financier. La Cour invite à nouveau ⁽²⁵⁾ les OD qui ne l'ont pas encore fait à prendre les dispositions nécessaires pour changer leurs règlements financiers respectifs.

7.97. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission invitera les OD à prendre une initiative à cet égard.

⁽²²⁾ JO C 62 du 5.6.2001, p. 1.

⁽²³⁾ Règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission du 29 décembre 2000.

⁽²⁴⁾ Voir article 27, paragraphe 2 *bis*, du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, tel que modifié par le règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 du Conseil du 23 novembre 1998 (JO L 320 du 28.11.1998, p. 1).

⁽²⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 6.38 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 166).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.101. Au cours de l'année 2000, la plupart des OD ont mis en œuvre le système de comptabilité budgétaire SI2 et ont pu l'intégrer avec leurs systèmes de comptabilité générale ⁽²⁶⁾. Les OD doivent continuer à améliorer leurs systèmes de comptabilité, et notamment veiller à développer des systèmes de comptes analytiques afin de mieux cerner le coût de leurs activités ainsi que de mieux en assurer le suivi. Pour les agences à vocation d'autofinancement, ces systèmes devraient également leur permettre de mieux fonder la tarification de leurs services.

7.102. Les règlements financiers de tous les OD requièrent que leurs budgets soient publiés au Journal officiel. Sur douze organismes, seuls huit ont publié leur budget pour 2000, sept le 23 octobre 2000 ⁽²⁷⁾ et un le 22 décembre 1999 ⁽²⁸⁾. Bien que la date de publication ait été avancée, elle reste trop tardive et la situation n'est guère plus satisfaisante qu'en 1999 ⁽²⁹⁾.

L'emploi dans les organismes décentralisés et le développement de leurs activités

7.103. Lors des contrôles relatifs à l'exercice 2000, le développement de l'emploi dans les OD a été examiné plus en détail. Les résultats de ces examens ont été confrontés avec les données disponibles sur l'activité des OD afin de tirer des conclusions sur leur productivité globale.

Le personnel des organismes décentralisés

7.104. Le **tableau 7.10** décrit la situation de l'emploi dans les OD au 31 décembre 2000. Il montre que, de manière générale, les OD sont en mesure de faire occuper la plupart des postes prévus par leurs tableaux des effectifs et de combler d'éventuels déficits par le recours à des agents auxiliaires (AA), locaux (AL), ou encore à des experts nationaux détachés (END). De manière générale, en 2000, les OD ont été en mesure de disposer d'un effectif comparable à celui prévu par leurs tableaux des effectifs, parfois en ayant recours à du personnel complémentaire, notamment des agents auxiliaires. La sous-occupation importante observable pour l'OCVV d'Angers est due essentiellement au fait que les procédures de recrutement entamées en 2000 n'étaient pas

⁽²⁶⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 6.37 et 6.38 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 166).

⁽²⁷⁾ JO L 270 du 23.10.2000, p. 1.

⁽²⁸⁾ JO L 330 du 22.12.1999, p. 13.

⁽²⁹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 6.40 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 167).

OBSERVATIONS DE LA COUR

encore achevées en fin 2000. Dans le cas de l'Agence européenne pour la reconstruction, le nombre important d'agents recrutés en dehors du tableau des effectifs est dû aux modalités de gestion particulière des dépenses de fonctionnement prévues par son règlement.

Recrutement et gestion du personnel

7.105. De manière générale, les procédures de recrutement par les OD devraient être rendues plus claires et plus transparentes de manière à favoriser le principe d'égalité d'accès à la fonction publique européenne.

7.106. Certains OD, dont l'OHMI d'Alicante est l'exemple le plus caractéristique, ont développé un modèle de recrutement où le personnel est d'abord recruté sur une base précaire (auxiliariat, voire intérimaire). Ensuite, ce personnel, par des procédures internes, dans le cadre d'appel à candidatures dont la diffusion est limitée, est recruté comme agent temporaire et ensuite comme agent permanent si le tableau des effectifs l'autorise.

7.107. D'autres OD comme l'AEE-Copenhague s'écartent de ce modèle et effectuent une grande partie de leurs recrutements sur un modèle similaire à celui des institutions, qui est basé sur des concours externes dont l'organisation fait l'objet de la publicité la plus large possible.

Tableau 7.10 — L'emploi dans les organismes décentralisés — Situation au 31 décembre 2000

Agences	Postes prévus (tableau des effectifs)	Postes occupés	Taux d'occupation (%)	Autres agents	Emploi total	Taux d'occupation effectif (%)
	a	b	c = b / a	d	e = b + d	f = e / a
EMEA — Londres	210	189	90	9	198	94
OHMI — Alicante	713	540	76	87	627	88
OCVV — Angers	44	26	59	2	28	64
CTOU — Luxembourg	144	125	87	5	130	90
Cedefop — Thessalonique	81	82	101	26	108	133
Fondation — Dublin	85	72	85	3	75	88
AEE — Copenhague	76	61	80	16	77	101
FEF — Turin	130	115	88	13	128	98
OEDT — Lisbonne	48	47	98	18	65	135
AESST — Bilbao	26	24	92	9,5	33,5	129
Observatoire — Vienne	26	24	92	2	26	100
Agence européenne pour la reconstruction — Thessalonique	51	47	92	50	97	190
Total	1 634	1 352	83	240,5	1 592,5	97

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.108. L'amélioration de la gestion du personnel des agences passe par celle des systèmes d'information. La tenue des dossiers du personnel doit être davantage systématisée et mieux garantir l'exhaustivité des données nécessaires à une gestion correcte.

Évolution du personnel et développement des activités des organismes décentralisés

7.109. Aux fins de l'audit, les agents ont été classés en deux catégories:

- a) les agents chargés d'activités de support (agents de support), c'est-à-dire des activités qui assurent la continuité du fonctionnement des OD (par exemple, services d'administration, de comptabilité, de secrétariat, etc.);
- b) les autres agents dits «opérationnels» qui contribuent directement à la réalisation des objectifs des OD.

7.110. Le **tableau 7.11** montre la répartition entre agents affectés à des activités opérationnelles et ceux affectés aux activités de support tant au niveau des agents de niveau A que pour l'ensemble des agents. De manière générale, la proportion d'agents opérationnels tend à être plus élevée dans les OD ayant vocation à l'autofinancement. La situation est plus variable au niveau des autres OD. Une tendance peut s'observer qui est liée à l'effectif des OD; plus sa taille est réduite, plus l'OD concerné peut consacrer ses agents à des activités opérationnelles. Au niveau de l'ensemble du personnel, la répartition entre agents opérationnels et autres paraît liée à la nature et au type des activités de l'OD concerné.

7.111. Le **tableau 7.12** donne pour les OD à vocation d'autofinancement le montant des recettes effectives par tête. Étant donné la variété des activités de ces OD, les écarts constatés ne peuvent être considérés comme réellement significatifs.

7.112. Pour les autres OD dont la vocation est de fournir un appui à des politiques spécifiques de l'Union, le tableau donne le montant des dépenses opérationnelles effectives par tête. Les différences observées reflètent divers facteurs tels que l'efficacité de la gestion des crédits opérationnels ou le degré d'externalisation retenu par les divers OD pour la mise en œuvre de leurs programmes de travail. Pour la Fondation de Turin, le niveau des dépenses par tête particulièrement faible s'explique notamment par le fait que les données n'intègrent pas les programmes de la Commission gérés par cet OD.

Tableau 7.11 — Nombre d'agents opérationnels — Situation au 31 décembre 2000

Agences	Agents A opérationnels	Agents A	Taux d'agents opérationnels (%)	Agents opérationnels toutes catégories (%)
	a	b	c = a / b	d
EMEA — Londres	89	102	87	72 ⁽¹⁾
OHMI — Alicante	90	132	68	57 ⁽¹⁾
OCVV — Angers	4	4	100	33 ⁽¹⁾
CTOU — Luxembourg	71	73	97	60 ⁽²⁾
Cedefop — Thessalonique	28	44	64	30 ⁽¹⁾
Fondation — Dublin	19	27	70	23 ⁽²⁾
AEE — Copenhague	32	36	89	43 ⁽²⁾
FEF — Turin	33	48	69	60 ⁽¹⁾
OEDT — Lisbonne	23	27	85	35 ⁽²⁾
AESST — Bilbao	11	12	92	40 ⁽¹⁾
Observatoire — Vienne	8	10	80	55 ⁽¹⁾
Agence européenne pour la reconstruction — Thessalonique	28	34	82	29 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Pourcentage estimé sur la base d'un échantillon.

⁽²⁾ Pourcentage estimé sur la base de l'ensemble des effectifs.

Tableau 7.12 — Recettes et/ou dépenses par titre — 2000

Agences ⁽¹⁾	Indicateur	Montant (Mio EUR)	Effectif total	Montant/tête (1 000 EUR)
		a	b	c = a / b
EMEA — Londres	Recette effective	38,0	198	192
OHMI — Alicante	Recette effective	108,9	627	174
OCVV — Angers	Recette effective	6,8	28	245
CTOU — Luxembourg	Recette effective	20,6	130	158
Cedefop — Thessalonique	Dépenses opérationnelles ⁽²⁾	4,8	108	44
Fondation — Dublin	Dépenses opérationnelles ⁽²⁾	6,0	75	80
AEE — Copenhague	Dépenses opérationnelles ⁽²⁾	9,4	77	122
FEF — Turin	Dépenses opérationnelles ⁽²⁾	4,7	128	37
OEDT — Lisbonne	Dépenses opérationnelles ⁽²⁾	3,4	65	52
AESST — Bilbao	Dépenses opérationnelles ⁽²⁾	3,1	33,5	92
Observatoire — Vienne	Dépenses opérationnelles ⁽²⁾	1,5	26	56

⁽¹⁾ L'Agence européenne pour la reconstruction n'a pas été prise en compte en raison de la nature très particulière de ses activités par rapport aux autres OD.

⁽²⁾ Dépenses opérationnelles effectives sur les crédits de l'exercice et crédits reportés de l'exercice antérieur (titre III).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.113. Le **tableau 7.13** compare sur la période 1998-2000 l'évolution moyenne des effectifs des OD, celle de leurs dépenses de support, c'est-à-dire les dépenses nécessaires pour que l'activité de l'OD puisse s'effectuer (dépenses des titres I et II) et celle soit de leurs recettes, dans le cas des OD ayant vocation à l'autofinancement, soit de leurs dépenses opérationnelles (dépenses du titre III) pour les autres OD.

7.114. De manière générale, pour la majorité des OD, la croissance des dépenses de support est plus importante que celle des effectifs. Les causes de cette différence de croissance sont attribuables en partie à des facteurs inéluctables tels que les adaptations au coût de la vie, les augmentations dues à l'ancienneté, la proportion croissante d'agents permanents et temporaires dont le coût salarial est plus élevé et dans certains cas au poids des investissements que les OD ont du consentir au cours des années récentes.

7.115. Pour deux des OD ayant vocation à s'autofinancer, l'OHMI-Alicante et l'EMEA-Londres, leurs recettes effectives ont crû à un rythme égal ou supérieur à celui des dépenses de support. Cette tendance peut être considérée comme satisfaisante et devrait permettre à ces OD de faire plus facilement face à un retournement de la conjoncture. Pour l'OCVV-Angers et le CTOU-Luxembourg, il est difficile de tirer des conclusions en raison du poids dans les dépenses de support des investissements réalisés au cours de la période étudiée.

Tableau 7.13 — Taux de croissance annuel moyen (1998-2000): effectif total, dépenses de support et dépenses opérationnelles/recettes

	Agences ⁽¹⁾	Effectif total (%)	Dépenses de support (%) ⁽²⁾	Recettes/Dépenses opérationnelles (%) ⁽³⁾
Organismes ayant pour vocation de s'autofinancer	EMEA — Londres	11	23	53
	OHMI — Alicante	30	27	27
	OCVV — Angers	33	47	20
	CTOU — Luxembourg	29	46	33
Autres organismes	Cedefop — Thessalonique	6	9	9
	Fondation — Dublin	- 2	3	2
	AEE — Copenhague	6	7	5
	FEF — Turin	- 1	- 2	12
	OEDT — Lisbonne	17	8	7
	AESST — Bilbao	58	20	67

⁽¹⁾ Vu leur création récente, les données pour l'Observatoire de Vienne et l'Agence européenne pour la reconstruction ne peuvent être considérées comme significatives.

⁽²⁾ Dépenses effectives de personnel et de fonctionnement sur les crédits de l'exercice et crédits reportés de l'exercice antérieur (titres I et II).

⁽³⁾ Dépenses opérationnelles effectives sur les crédits de l'exercice et crédits reportés de l'exercice antérieur (titre III).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.116. Pour les autres OD, dans quatre cas (Cedefop, Fondation de Dublin, AEE-Copenhague et OEDT-Lisbonne), les taux de croissance moyens de leurs dépenses de support et opérationnelles sont du même ordre de grandeur durant la période étudiée. Cette situation laisse à penser que le degré d'externalisation par ces OD est resté stable. Pour trois de ces OD (Cedefop, Fondation de Dublin, et AEE-Copenhague), la croissance de l'effectif est inférieure ou du même ordre de grandeur, ce qui tend à suggérer une situation stable, voire en amélioration, en termes de productivité. Dans deux autres cas (FEF-Turin et surtout AESST-Bilbao), la progression des dépenses opérationnelles a été en moyenne plus importante que celle des dépenses de support, ce qui suggère un renforcement du degré d'externalisation. Dans les deux cas, la comparaison de l'évolution des effectifs avec celle des divers types de dépenses suggère plutôt une amélioration de la productivité.

Conclusion

7.117. Dans la plupart des cas, les OD ont pu trouver le personnel nécessaire pour l'exécution de leurs activités, parfois en recourant à du personnel auxiliaire. De manière générale, les OD devraient veiller à rendre plus claires et plus transparentes leurs procédures de recrutement afin d'appliquer avec plus d'efficacité le principe d'égalité d'accès à la fonction publique européenne. Ils devraient aussi améliorer le système de gestion et de suivi de leurs effectifs. Il serait souhaitable que, soit dans le cadre de la réforme du statut, soit dans le cadre d'une réglementation spécifique pour l'ensemble des OD, la politique de recrutement des institutions et des OD soit davantage harmonisée et, éventuellement, coordonnée dans le respect des spécificités des OD.

7.118. En termes de productivité, les OD devraient surveiller la structure de leurs effectifs en vue d'optimiser le rapport entre le nombre d'agents opérationnels et celui des agents de support. L'évolution des coûts de fonctionnement et des coûts salariaux en particulier devrait également faire l'objet d'un suivi attentif avec pour objectif que les hausses de productivité compensent au moins la croissance de la masse salariale par tête.

7.117. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les OD ont une personnalité juridique distincte de celle de la Communauté et, de ce fait, elles disposent d'une totale autonomie ayant leur propre pouvoir d'AIPN. Bien entendu, elles doivent exercer ce pouvoir dans le respect absolu des dispositions du statut.

La Commission joue un rôle de conseil tout en ayant comme objectif d'assurer une cohérence dans le domaine de leurs politiques de ressources humaines, sans avoir pour autant les moyens réglementaires pour les imposer.

Les OD ayant quant à elles des missions et situations extrêmement différentes, il semble difficile à ce stade d'envisager une harmonisation allant au-delà de ce qui est prévu dans le statut. La Commission entend continuer à exercer son rôle de conseil en la matière en conformité avec les dispositions du statut et favoriser une coordination des agences dans leur politique du personnel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.119. Pour atteindre cet objectif, les OD doivent avoir une programmation plus rigoureuse (voir point 7.94) et développer des systèmes de comptabilité analytique afin de mieux suivre l'évolution de leurs coûts (voir point 7.101). Il faut noter que cet objectif nécessite une attention plus particulière dans les plus petits des OD qui ne peuvent bénéficier d'économies d'échelle substantielles vu leur dimension.

CONTRÔLE DES ÉCOLES EUROPÉENNES

7.120. Le contrôle des Écoles européennes fait l'objet d'un rapport annuel spécifique transmis au conseil supérieur des Écoles européennes. Dans le cadre des contrôles périodiques prévus pour les Écoles européennes, les contrôles effectués en 2000 ont porté sur les écoles de Karlsruhe, Luxembourg et Mol. Les résultats de ces contrôles ainsi que ceux des années antérieures permettent de conclure que le système de gestion financière des Écoles présente une qualité suffisante. Les contrôles effectués durant l'exercice 2000 soulèvent néanmoins les remarques qui suivent.

Dispositions financières

7.121. Les contrôles ont montré des lacunes dans la tenue de l'inventaire. Les procédures d'inventaire devraient être plus rigoureuses et appliquées correctement. À cet égard, il serait souhaitable que les écoles, moyennant les adaptations nécessaires, revoient leurs règles en la matière sur la base du règlement de la Commission adopté en décembre 2000 ⁽³⁰⁾ qui énonce les dispositions comptables relatives aux immobilisations corporelles et incorporelles.

7.122. Une partie importante des achats de biens par certaines écoles concerne les équipements informatiques. Au-delà des trois écoles vérifiées, la Cour recommande que les écoles étudient les possibilités de grouper leurs achats de manière à bénéficier de l'application des procédures d'appel à la concurrence et ainsi améliorer la gestion des achats.

⁽³⁰⁾ Règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission du 29 décembre 2000 (JO L 336 du 30.12.2000, p. 75).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.123. Les enseignants détachés d'un État membre ne perçoivent de celui-ci que leur traitement de base national, alors que les salaires qu'ils touchent dans leur pays sont composés du traitement de base auquel s'ajoutent divers compléments en fonction de leur ancienneté, de leur niveau de formation, de leur fonction au sein de leurs écoles, etc. Cette situation a pour conséquence d'augmenter la quote-part de leur salaire à financer par les écoles. En vue d'harmoniser les pratiques des États membres en ce qui concerne le versement des salaires nationaux des enseignants détachés à l'étranger, le conseil supérieur des Écoles européennes devrait réexaminer cette question.

Contributions aux frais scolaires

7.124. La population scolaire de certaines écoles est caractérisée par une très nette prédominance d'enfants (jusqu'à 90 %) dont les parents n'ont pas de relation de travail avec les institutions et organes communautaires. Les droits scolaires de ces enfants sont supportés par le biais d'une convention de financement avec l'école ou par les parents eux-mêmes. Cette dernière catégorie, qui est la plus nombreuse, bénéficie toutefois d'exonérations ou réductions des droits scolaires en fonction du revenu des parents.

7.125. En ce qui concerne les seuils d'exonération, ils varient selon les écoles sans justification apparente comme le montre le **tableau 7.14**, qui compare les seuils en vigueur aux seuils qui seraient applicables si l'on retenait comme seuil d'exonération celui retenu pour Bruxelles compte tenu du coefficient correcteur appliqué dans les lieux où se situent les écoles. Une réflexion devrait être entamée pour fixer les seuils d'exonération de manière rationnelle et équitable.

7.126. En 2000, le coût de fonctionnement des écoles s'est élevé à 187 millions d'euro, soit 11 357 euros par élève. La contribution moyenne par élève non de droit est très différente. Elle est de 7 966 euros pour la catégorie II et de 1 556 euros pour la catégorie III. La part des élèves de cette dernière catégorie est particulièrement importante dans plusieurs écoles (environ 80 % dans quatre écoles). Ceci explique en grande partie le fait que la subvention de la Commission aux différentes écoles varie entre 6 126 (Luxembourg) et 10 698 euros par élève (Bergen).

7.125. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les seuils d'exonération ont été fixés par les différents conseils d'administration des Écoles européennes. Leur révision — dans le sens souhaité par la Cour — pourrait être entamée uniquement par le conseil supérieur sur initiative de la Commission.

7.126. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Selon les règles approuvées par le conseil supérieur, en application des pouvoirs octroyés par la convention du 15 avril 1957, les élèves de catégorie I sont dispensés de payer la contribution scolaire, les élèves de catégorie II payent une contribution fixée dans les accords signés par les organismes et le conseil supérieur, et les élèves de catégorie III payent une contribution (minerval) dont le montant est déterminé par une formule approuvée par le conseil supérieur. Les montants de ces contributions sont logiquement différents.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Le fait que la partie de la subvention de la Commission correspondant à chaque élève de catégorie III varie d'une école à l'autre s'explique par le nombre différent d'élèves de cette catégorie dans les différentes écoles. L'admission de ces élèves dans les Écoles européennes, qui est prévue dans la convention précitée de 1957, se fait dans la mesure des places disponibles, ce qui explique les différences qui existent, par exemple, entre les écoles de Luxembourg et de Bergen.

7.127. Dans ces conditions et par rapport à l'objectif des écoles qui est celui de favoriser le fonctionnement des institutions et des organes communautaires, le bien-fondé du maintien de certaines écoles devrait être examiné. Il faudrait également s'assurer que les coûts qui devraient normalement être supportés par l'État hôte ne soient pas mis à la charge du budget communautaire.

7.127. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Selon les critères retenus pour la création et la fermeture des Écoles européennes, approuvés par le conseil supérieur les 24 et 25 octobre 2000, l'existence d'une École européenne est justifiée tant qu'elle s'avère indispensable pour assurer le bon fonctionnement d'une activité communautaire essentielle, son existence pouvant être mise en cause lorsqu'elle ne contribue plus à assurer cet objectif.

De l'avis de la Commission, les dix Écoles européennes actuellement existantes continuent à être indispensables.

Les Écoles européennes et, très particulièrement, la Commission, veillent à ce que les États hôtes assument les coûts qui leur incombent à l'égard des Écoles situées sur leurs territoires.

Tableau 7.14 — Comparaison des seuils d'exonération

(EUR)

Écoles	Seuil d'exonération pour premier enfant	Coefficient correcteur	Seuil calculé sur base du seuil de Bruxelles et du coefficient correcteur	Écart
	Valeur			
	(a)	(c)	(d) = 15 528 * (c)	(e) = (a) - (d)
Bruxelles I, II, III	15 528	100,0	15 528	0
Mol	19 555	100,0	15 528	4 027
Luxembourg	17 325	100,0	15 528	1 797
Karlsruhe	20 486	97,4	15 124	5 362
Munich	20 486	108,0	16 770	3 716
Bergen	17 078	114,5	17 780	- 702
Culham	22 203	127,6	19 814	2 389
Varese	13 919	95,3	14 798	- 879

(a): Revenu net, sauf pour Culham où c'est le revenu brut qui sert de base pour l'exonération.

CHAPITRE 8

Instruments financiers et activités bancaires

8.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	8.1-8.9
Introduction	8.1-8.2
Situation et évolution du Fonds	8.3-8.8
Suivi des observations antérieures	8.9
Fonds européen d'investissement (FEI)	8.10-8.26
Introduction	8.10
Réforme du FEI	8.11-8.15
Gestion budgétaire des mesures sous mandat	8.16-8.22
Mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage)	8.18-8.19
Mécanisme de garantie en faveur des PME	8.20-8.21
Projet pilote «Croissance et environnement»	8.22
Gestion de fonds propres	8.23
Suivi des observations antérieures	8.24-8.26

FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

Introduction

8.1. Institué le 31 octobre 1994 par le règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil ⁽¹⁾, le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, dont la création avait été décidée par le Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992, a été alimenté par des versements du budget au cours des années suivantes. Le Fonds intervient en cas de défaillance du bénéficiaire d'un prêt accordé ou garanti par la Communauté à ou dans un pays tiers. Lorsque le bénéficiaire est toujours défaillant trois mois après la date d'échéance, le Fonds rembourse la trésorerie communautaire qui a entre-temps assuré le service de l'emprunt.

8.2. La Cour a contrôlé le Fonds au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2000, d'une part, auprès de la Commission en ce qui concerne la gestion administrative et, d'autre part, auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour ce qui est de la gestion financière. À la suite de ces contrôles, sans préjudice des observations formulées au point 8.9, la Cour n'a pas de remarque à formuler.

Situation et évolution du Fonds

8.3. Depuis sa création, le Fonds de garantie a été alimenté par des versements du budget totalisant 1 824,7 millions d'euros au 31 décembre 2000 (voir **tableau 8.1**). Il a été appelé en garantie pour un montant de 458,9 millions d'euros (dont 16,5 millions d'euros d'intérêts de retard) et a reçu 327 millions d'euros de recouvrements tardifs en provenance des débiteurs défaillants (dont 41,3 millions d'euros d'intérêts de retard).

8.4. Au 31 décembre 2000, le solde des défaillances s'établissait à 215,1 millions d'euros, soit la différence entre les appels au Fonds et les recouvrements en capital et en intérêts, augmentée du solde des intérêts de retard. Le détail est fourni au **tableau 8.2**.

⁽¹⁾ JO L 293 du 12.11.1994, p. 1.

Tableau 8.1 — Mouvements et situation du Fonds de garantie

(Mio EUR)

Exercice	Versements ⁽¹⁾	Appels en garantie ⁽²⁾	Remboursements tardifs	Résultats ⁽³⁾	Rémunération de la BEI	Reversements au budget	Total des disponibilités du Fonds au 31 décembre ⁽⁴⁾	Encours garanti ⁽⁵⁾	Taux de couverture (%)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	(66,0)	1 280,7	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	(297,8)	1 313,1	12 052	10,9
2000	186,3	(17,4)	—	57,4	0,7	(107,9)	1 431,6	14 069	10,2
Total	1 824,7	(458,9)	327,0	210,5	2,5	(471,7)			

⁽¹⁾ Alimentation du Fonds de garantie conformément au règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du 31 octobre 1994.⁽²⁾ Le Fonds de garantie a été appelé à partir de janvier 1995 pour rembourser des défaillances.⁽³⁾ Le résultat représente la différence entre les intérêts rémunérant les dépôts du Fonds et la commission de gestion prélevée par la BEI.⁽⁴⁾ Déduction faite des commissions BEI non versées au 31 décembre.⁽⁵⁾ Y compris les intérêts de retard courus et non perçus au 31 décembre.

Source: Commission.

Tableau 8.2 — Mouvements en cumul depuis la création du Fonds de garantie et situation des défaillances au 31 décembre 2000

(Mio EUR)

Pays	Mobilisation du Fonds			Recouvrements par le Fonds			Solde des défaillances		
	Capital	Intérêts	Intérêts de retard	Capital	Intérêts	Intérêts de retard	Capital	Intérêts	Intérêts de retard ⁽¹⁾
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Arménie	57,6		0,9	57,6		9,3			
Géorgie	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0	0,0		
Kazakhstan		1,6	0,0		1,6	0,0			
Kirghizstan		0,7	0,0		0,7	0,0			
Tadjikistan	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	14,9
Turkménistan	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Ukraine	31,9		1,0	31,9		1,6			
Ex-Yougoslavie	46,3	67,0	10,3	6,2	13,6	7,2	40,1	53,5	43,5
Sous-total	348,6	93,9	16,5	253,9	31,8	41,3	94,6	62,1	58,4
Total	458,9			327,0			215,1		

⁽¹⁾ Cette colonne inclut les intérêts courus entre la date d'intervention du Fonds et la clôture de l'exercice, si bien qu'un rapprochement entre les trois colonnes d'intérêts de retard n'est pas possible.

Source: Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.5. En 2000, 186,3 millions d'euros ont été virés au Fonds à partir de la réserve pour garantie, tandis qu'a été reversé au budget, en mars 2000, un montant de 107,9 millions d'euros correspondant à la différence entre le montant réel du Fonds au 31 décembre 1999 (1 313,1 millions d'euros, soit 10,9 % de l'encours des garanties) avant rémunération de la BEI (0,6 million d'euros) et son montant objectif (1 205,2 millions d'euros, soit 10 % de l'encours des garanties au 31 décembre 1999) ⁽²⁾.

8.6. Au 31 décembre 2000, le rapport entre les disponibilités du Fonds (1 431,6 millions d'euros) et l'encours des opérations de prêt et de garantie de prêts en faveur des pays tiers, majoré des intérêts dus et non payés (14 068,8 millions d'euros) était de 10,2 % (voir **tableau 8.1**). Sur la base d'un montant objectif de 1 266,2 millions d'euros (9 % de l'encours des garanties au 31 décembre 2000), 165,4 millions d'euros doivent être reversés au budget en 2001.

8.7. Au cours de l'exercice, le Fonds a été appelé trois fois en garantie pour un montant total de 17,4 millions d'euros (dont 1,6 million d'euros d'intérêts de retard). Dans les trois cas, il s'agissait essentiellement de prêts libellés dans des devises autres que l'euro. L'évolution des taux de change au cours des trois mois qui se sont écoulés entre la constatation de la défaillance et l'intervention du Fonds a entraîné une charge supplémentaire pour ce dernier (1,1 million d'euros), conformément à la réglementation applicable en la matière.

8.8. En 2000, l'activité du Fonds de garantie a généré un revenu d'intérêts net de 57,4 millions d'euros, représentant un rendement global moyen de 4,2 %.

⁽²⁾ L'article 3 du règlement dispose que «le montant du Fonds doit atteindre un niveau approprié, ci-après dénommé "montant objectif". Le montant objectif est fixé à 10 % de l'encours en principal des engagements de la Communauté découlant de chaque opération, majorés des intérêts dus et non payés. Lorsque le montant objectif est dépassé en fin d'année, l'excédent est reversé à une ligne spécifique de l'état des recettes du budget général des Communautés européennes.» Depuis 1997, ce rapport a constamment dépassé le taux de 10 % fixé comme montant objectif. À partir du 1^{er} janvier 2000, le taux du montant objectif a été ramené à 9 % [règlement (CE, Euratom) n° 1149/1999 du Conseil du 25 mai 1999 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 139 du 2.6.1999, p. 1)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Suivi des observations antérieures

8.9. Un montant de 0,7 million d'euros correspondant à la commission annuelle de 0,05 % due pour 2000 a été versé à la BEI en rémunération de sa gestion financière du Fonds. Ce taux est identique depuis 1995 ⁽³⁾. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999, la Cour soulignait que, «au vu de l'expérience acquise en matière de gestion financière et du niveau atteint par le Fonds, le niveau de la commission annuelle devrait être réexaminé» ⁽⁴⁾. Contrairement à ce que la Commission attendait, la BEI n'a encore présenté aucun aperçu des frais encourus. Le taux de rémunération est resté inchangé en 2000.

8.9. La BEI et les services de la Commission sont sur le point d'adopter conjointement un nouveau système de commissions pour l'exercice 2001.

FONDS EUROPÉEN D'INVESTISSEMENT (FEI)

Introduction

8.10. Le Fonds européen d'investissement a été constitué le 14 juin 1994 en vue d'offrir une capacité financière additionnelle pour contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté en soutenant le développement des réseaux transeuropéens (RTE) et des petites et moyennes entreprises (PME), et ce conformément aux souhaits du Conseil européen réuni à Édimbourg en décembre 1992. La BEI, la Communauté ainsi que plusieurs établissements financiers en sont les actionnaires (voir point 8.11). En 2000, le FEI a, pour la première fois depuis sa création, subi une réforme en profondeur.

Réforme du FEI

8.11. Par l'acquisition de parts non souscrites et de titres détenus par des établissements financiers, la BEI est devenue l'actionnaire majoritaire du FEI. Celui-ci appartient donc à hauteur de plus de 90 % à des institutions ou à des organismes publics européens. 20 % de ces parts ont été libérées avant la réforme; ce pourcentage n'a pas varié après celle-ci.

⁽³⁾ Le Fonds ayant atteint 300 millions d'écus au 31 décembre 1995, le taux de rémunération de la BEI a été ramené de 0,125 % à 0,05 % des avoirs mensuels moyens du Fonds, avec effet rétroactif au 31 décembre 1994. Depuis l'origine, le Fonds a versé à la BEI 2,5 millions d'euros au titre de la commission de gestion.

⁽⁴⁾ JO C 342 du 1.12.2000, p. 175.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Actionnaires du FEI (capital total: 2 000 Mio EUR)

	Avant la réforme (%)	Après la réforme (%)
BEI	40	60,75
Communauté européenne	30	30
Etablissements financiers	19,25	9,25
Parts non souscrites	10,75	0
Total	100	100

8.12. À la suite de la réforme, le FEI est devenu une branche de la BEI spécialisée dans les activités de capital-risque. La gestion du portefeuille d'investissements en capital-risque détenu par la BEI en son nom propre (922 millions d'euros) a été transférée au FEI. En outre, une enveloppe de 1 000 millions d'euros prélevée sur les réserves de la BEI a été mise à la disposition du FEI pour soutenir les nouvelles opérations de capital-risque qu'il lui appartient désormais d'engager. Fin 2000, le FEI était habilité à gérer des participations jusqu'à concurrence de 2 493 millions d'euros.

8.13. Conformément aux dispositions de la décision du Conseil de 1994 ⁽⁵⁾, la Commission est censée représenter la Communauté en tant que membre du FEI. Les représentants de cette dernière doivent donc veiller à l'équilibre entre les objectifs de la Communauté et le caractère fondamentalement commercial ⁽⁶⁾ des activités du Fonds.

8.14. En juin 2000, l'assemblée générale du FEI a approuvé les nouveaux statuts et le règlement intérieur proposés par le conseil de surveillance.

8.15. Les nouveaux statuts ont introduit les changements suivants:

- a) l'organe de gestion du FEI était le comité financier, qui était composé de trois membres, dont un représentant de la Commission. Aucune décision ne pouvait être prise en l'absence de ce dernier. Le comité financier est maintenant remplacé par un unique directeur général nommé par le membre du Fonds détenant le plus grand nombre de parts ⁽⁷⁾ (c'est-à-dire la BEI);

8.15. Les nouveaux statuts ont été adaptés aux règles de base de la gestion d'entreprise. Le conseil d'administration décide désormais de toutes les opérations, en ayant la possibilité de déléguer tout ou partie de ses pouvoirs.

Le comité financier a été remplacé par un directeur général, qui agit de manière indépendante, sert au mieux les intérêts du Fonds et n'est responsable que devant le conseil d'administration.

La Communauté est représentée par deux membres au conseil d'administration. Le fait que ces deux membres agissent, comme cela est mentionné, de manière indépendante et en servant au mieux les intérêts du FEI relève d'une gestion normale (voir BEI et BERD).

⁽⁵⁾ Décision 94/375/CE du 6 juin 1994.

⁽⁶⁾ Article 2, paragraphe 3, des nouveaux statuts: les activités du Fonds sont basées sur de sains principes bancaires ou commerciaux, le cas échéant.

⁽⁷⁾ Articles 10 et 24 des statuts initiaux et article 17 des règles de procédures originelles; article 21 des nouveaux statuts et article 16 des nouvelles règles de procédure.

Les statuts du FEI disposent que les membres du Fonds peuvent céder leurs parts à un autre membre ou à une tierce partie. Le fait que le consentement de la BEI soit nécessaire, puisqu'elle est l'actionnaire majoritaire, correspond également à une pratique normale de gestion.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) un conseil d'administration remplace le conseil de surveillance. La notion de représentation de la Communauté n'apparaît plus dans les nouveaux statuts alors qu'elle figurait dans les anciens ⁽⁸⁾. Parmi les sept membres, les deux qui sont désignés par la Commission doivent désormais «agir de manière indépendante et servir au mieux les intérêts du FEI. Ils ne doivent rendre compte que devant l'assemblée générale» (du FEI);
- c) la Commission ne peut maintenant plus se défaire de ses parts sans le consentement de la BEI, alors que les statuts initiaux ne comportaient aucune disposition en la matière ⁽⁹⁾.

Gestion budgétaire des mesures sous mandat

8.16. En 2000, le FEI a géré trois mesures financées par le budget communautaire: le projet pilote «Croissance et environnement» ⁽¹⁰⁾, le Mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage) et le «Mécanisme de garantie en faveur des PME». Ces deux dernières mesures composent, avec la mesure intitulée «Entreprise conjointe européenne», gérée directement par la Commission, un programme d'assistance financière aux PME innovantes et créatrices d'emplois ⁽¹¹⁾.

8.17. Le montant des crédits budgétaires, qui s'élevait à 391,56 millions d'euros, a été intégralement engagé par la Commission ⁽¹²⁾. Les versements du budget communautaire au FEI pour ces mesures s'élevaient, à la fin de 2000, au même montant qu'en 1999, soit 145 millions d'euros, dont 60 millions d'euros pour le Mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage), 60 millions d'euros pour le Mécanisme de garantie en faveur des PME et 25 millions d'euros pour le projet pilote «Croissance et environnement». Aucun paiement nouveau n'a été effectué en 2000.

⁽⁸⁾ Article 16 des statuts initiaux, article 18 des nouveaux statuts.

⁽⁹⁾ Article 7 des nouveaux statuts.

⁽¹⁰⁾ Amendement n° 0233 du Parlement au projet de budget de la Communauté pour 1995 (JO C 18 du 23.1.1995, p. 317).

⁽¹¹⁾ Décision 98/347/CE du Conseil du 19 mai 1998 concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emplois (JO L 155 du 29.5.1998, p. 43).

⁽¹²⁾ Mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage): 168 millions d'euros pour les années 1998 à 2000; Mécanisme de garantie en faveur des PME: 198,56 millions d'euros pour la période 1998-2000; projet pilote «Croissance et environnement»: 25 millions d'euros pour les années 1995 à 1997.

**Mécanisme européen pour les technologies «Start-up»
(aide au démarrage)**

8.18. L'objectif de cette mesure est de favoriser les prises de participation sous forme de capital-risque dans les PME innovantes et créatrices d'emplois par le biais d'investissements dans des fonds de capital-risque spécialisés, notamment des fonds de petite taille ou de création récente, des fonds à rayon d'action régional ou des fonds ciblés sur des industries ou des technologies spécifiques, ou encore des fonds de capital-risque finançant l'exploitation des résultats de recherche et de développement. Le FEI perçoit des fonds communautaires et acquiert des participations dans des fonds de capital-risque qui investissent dans les PME.

8.19. Pour la période 1998-2000, le montant total des ressources budgétaires engagées par la Commission pour le mécanisme en cause s'est élevé à 168 millions d'euros, soit 100 % des crédits alloués. Au 31 décembre 2000, le FEI avait versé 32,2 millions d'euros à des fonds de capital-risque (voir **tableau 8.3**).

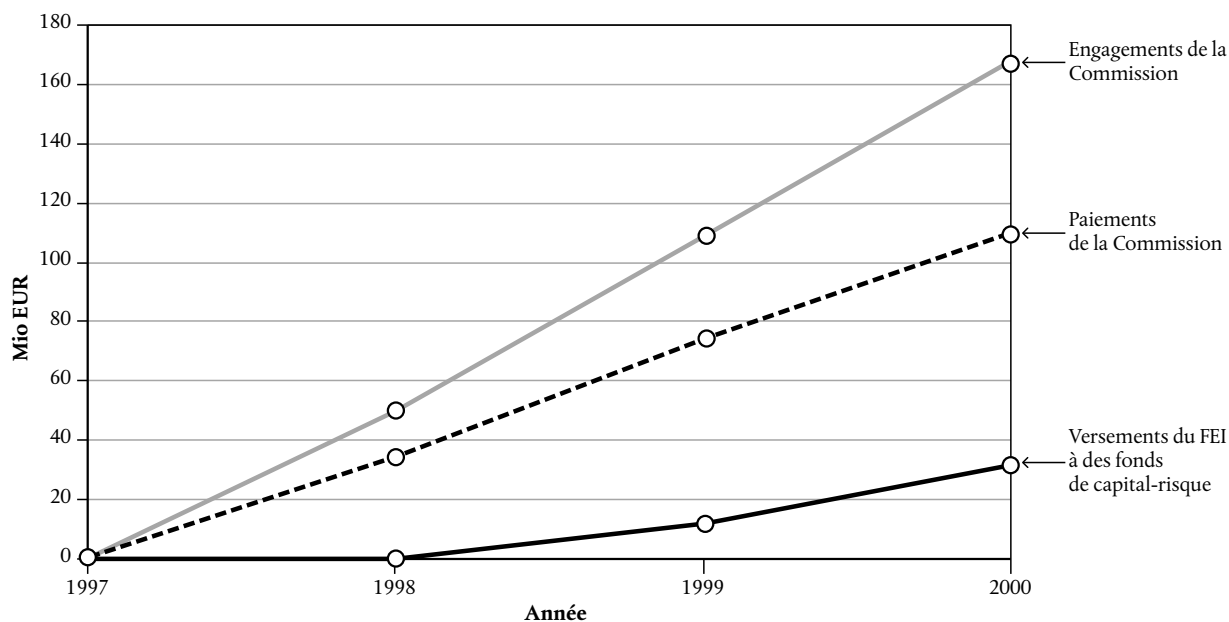
8.19. *À la fin de l'exercice 2000, le FEI a conclu des contrats avec des fonds de capital-risque pour un montant total de 71,7 millions d'euros, dont 12,8 millions sont assortis d'une condition obligeant les fonds de capital-risque à apporter un complément de financement. Sur les 58,9 millions d'euros d'engagements inconditionnels, le FEI a déboursé 32,2 millions d'euros.*

Mécanisme de garantie en faveur des PME

8.20. L'objectif de ce mécanisme est de couvrir le coût des garanties et des contre-garanties accordées par le FEI pour favoriser l'octroi de prêts aux PME innovantes et créatrices d'emplois, par un accroissement de la capacité des systèmes de garantie, publics ou privés, des États membres, y compris les systèmes de garantie mutuelle. La dotation budgétaire couvre entièrement le coût de ce mécanisme, qui comprend les pertes de garantie du FEI ainsi que tout autre coût ou dépense éligibles. Le coût du mécanisme pour le budget communautaire est plafonné pour chaque intermédiaire financier, de manière à ce qu'il ne dépasse en aucun cas les dotations budgétaires mises à la disposition du FEI.

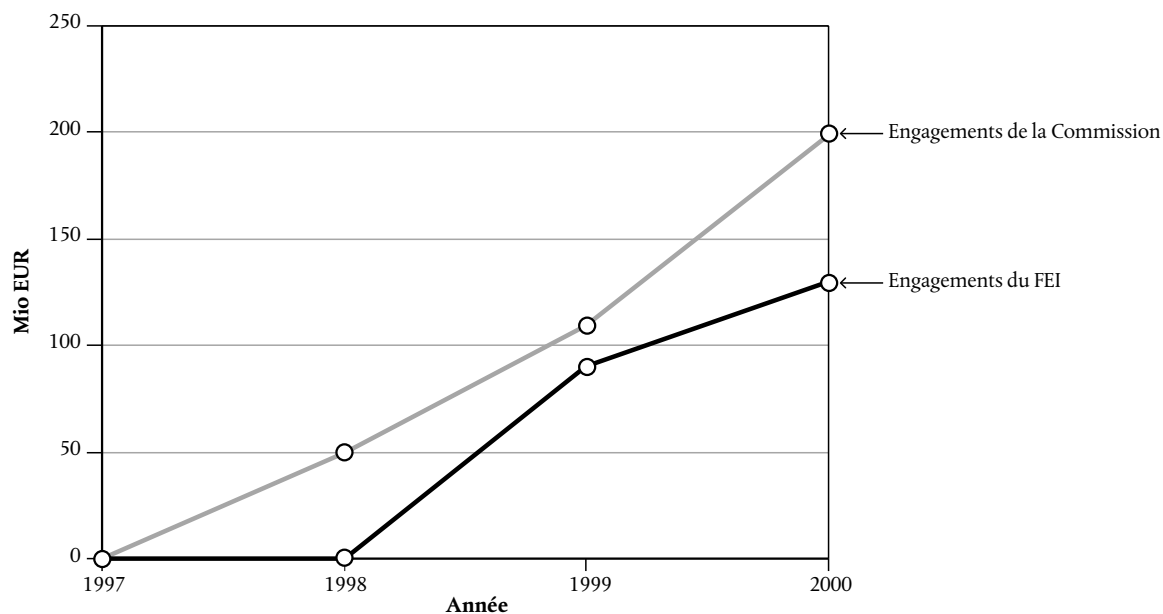
8.21. Pour les années 1998 à 2000, le montant total de la dotation budgétaire engagée par la Commission pour ce mécanisme s'est élevé à 198,56 millions d'euros, soit 100 % des crédits alloués. Fin 2000, le Fonds avait passé des contrats pour un montant de 130 millions d'euros (voir **tableau 8.4**). Les dépenses encourues jusque-là s'élevaient à 0,45 million d'euros pour les débiteurs défaillants et à 2,6 millions d'euros pour les frais de gestion.

Tableau 8.3 — Mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage) — Montants cumulés des engagements et des investissements dans les fonds de capital-risque



Source: Commission/FEI.

Tableau 8.4 — Mécanisme de garantie en faveur des PME — Engagements cumulés



Source: Commission.

Projet pilote «Croissance et environnement»

8.22. Le projet pilote «Croissance et environnement» a été lancé en 1995 à l'initiative du Parlement européen. L'objectif du projet est de faciliter l'accès des PME aux moyens de financement bancaires pour de nouveaux investissements dans le domaine de l'environnement. Le régime prévoit la constitution de garanties pour les financements accordés par les établissements financiers des États membres, et ce jusqu'à hauteur de 50 %. En l'occurrence, la Commission fournit des subventions principalement destinées à couvrir les primes de garantie ainsi que les coûts de promotion du régime. Au cours de la période 1995-1997, la Commission a intégralement engagé et versé au FEI les crédits alloués à ce projet (25 millions d'euros). Fin 2000, le FEI avait passé des contrats de garantie susceptibles d'entraîner le paiement de 24,4 millions d'euros en primes; ces contrats correspondaient à un montant garanti et à un volume de prêts représentant au maximum 674,6 millions d'euros et 1 353,5 millions d'euros respectivement. La somme des primes de garantie et des frais de promotion s'élevait à quelque 9,4 millions d'euros, dont 6,4 millions d'euros avaient été déboursés par le FEI en 2000.

Gestion de fonds propres

8.23. Le contrôle des opérations financières sur fonds propres du FEI a fait l'objet d'un accord avec ce dernier et la Commission, actionnaire pour le compte de la Communauté à hauteur de 30 % du capital. Cet accord, signé en septembre 2001 pour une durée de deux ans, définit notamment l'accès par la Cour aux documents et aux informations nécessaires, y compris ceux d'autres contrôleurs. La Cour estime que cet accord constitue une base utile pour donner un caractère concret au contrôle de la participation communautaire compte tenu du cadre particulier dans lequel elle s'inscrit.

Suivi des observations antérieures

8.24. Comme la Cour l'a déjà souligné en 1998 et en 1999, un taux d'exécution budgétaire de 100 % calculé à partir du seul budget communautaire pourrait masquer une sous-utilisation des fonds budgétaires par le mandataire et, dans les faits, une faible mise en œuvre du programme financé.

8.23. La Commission se félicite qu'un accord ait été signé.

8.24. La Commission est consciente du problème de décalage entre l'exécution budgétaire et l'exécution réelle. Afin d'améliorer l'information donnée dans les états financiers et d'améliorer leur lisibilité, la Commission a présenté, en annexe, l'information relative aux fonds octroyés à des intermédiaires financiers publics ou privés qui, au 31 décembre 2000, n'ont pas encore été utilisés par ceux-ci. Pour la première fois, la Commission a présenté cette information par titre budgétaire de façon à ce que la consommation budgétaire réelle puisse être connue.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.25. La Commission s'est engagée ⁽¹³⁾ à mentionner une note explicative au bilan permettant de distinguer la contrepartie des fonds détenus par le FEI. Aucune note de cette nature ne figurait cependant dans le bilan 2000. Les informations figurant dans le compte de gestion et bilan financier 2000 sont limitées et manquent de transparence. Ce document ne fait pas apparaître les montants inscrits dans les comptes de trésorerie de chacun des intermédiaires financiers, mais qui n'ont pas encore été versés aux bénéficiaires.

8.26. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998 ⁽¹⁴⁾, la Cour a attiré l'attention de la Commission sur la nécessité d'améliorer le contrôle du projet pilote «Croissance et environnement», notamment les coûts de mise en œuvre et les critères d'éligibilité. En 2000, la Commission a effectué un audit interne sur la base des recommandations de la Cour. Elle a ensuite entamé avec le FEI la renégociation de la convention de gestion concernant le projet pilote «Croissance et environnement», établi des procédures permettant un contrôle systématique et décidé de procéder à une évaluation du dispositif. Fin 2000, la mise en œuvre de ces mesures n'avait cependant pas encore commencé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.25. Il est vrai que la Commission s'est engagée, dans la réponse au rapport annuel de l'année 1999, à indiquer le montant géré par le FEI. Il doit être cependant souligné que, comme les intermédiaires qui gèrent des fonds communautaires sont nombreux, et dans un souci de transparence et d'harmonisation, la Commission a préféré présenter, dans l'annexe du volume IV, compte de gestion et bilan financier consolidés (voir pages 68 et 91), une note explicative globale pour tous ces intermédiaires, plutôt que de n'en citer que certains. Les fonds détenus par le FEI au 31 décembre 2000 sont inclus dans les titres B5-3 et B5-5 et s'élèvent à 112 millions d'euros, ce qui ne représente que 17 % du montant total des fonds détenus par les intermédiaires.

8.26. La Commission tient à souligner que, en 2001, les mesures mentionnées par la Cour ont été mises en œuvre: après de longues négociations, une modification de l'accord fiduciaire et de gestion est sur le point d'être signée, l'évaluation du dispositif a commencé et des contrôles par échantillonnage sont en cours auprès des intermédiaires financiers.

⁽¹³⁾ JO C 342 du 1.12.2000, p. 183.

⁽¹⁴⁾ JO C 349 du 3.12.1999.

CHAPITRE 9

Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci

9.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Déclaration d'assurance relative au budget général pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	I-IV
Introduction	9.1-9.3
Fiabilité des comptes	9.4-9.43
Commentaires sur les états financiers consolidés	9.4-9.15
Aspects relatifs à l'exécution budgétaire	9.16-9.26
Cadre et pratiques comptables	9.27-9.37
Suivi des observations sur le système comptable Sincom 2	9.38-9.43
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	9.44-9.69
Introduction	9.44-9.47
Ressources propres	9.48-9.51
Politique agricole	9.52-9.56
Actions structurelles	9.57-9.61
Politiques internes	9.62-9.65
Actions extérieures	9.66-9.68
Dépenses administratives	9.69
Conclusion	9.70-9.76
Fiabilité des comptes	9.70-9.72
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	9.73-9.76

DÉCLARATION D'ASSURANCE RELATIVE AU BUDGET GÉNÉRAL POUR L'EXERCICE CLOS LE 31 DÉCEMBRE 2000

I. La Cour des comptes européenne («la Cour») a examiné les comptes consolidés des Communautés européennes pour l'exercice clos au 31 décembre 2000. Ces comptes, qui comprennent le compte de gestion et le bilan consolidés ainsi que les notes explicatives ⁽¹⁾, ont été établis sous la responsabilité de la Commission. En vertu des traités ⁽²⁾, la Cour est tenue de fournir au Parlement et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

II. La Cour a effectué l'audit conformément à ses politiques et à ses normes d'audit. Celles-ci sont fondées sur les normes internationales généralement admises, adaptées au contexte communautaire. L'audit a comporté une gamme appropriée de procédures d'audit visant à examiner, par sondages, les informations probantes ayant trait aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes consolidés ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes. Il a également comporté une évaluation des principes comptables appliqués par les gestionnaires, des principales estimations réalisées par ces derniers ainsi que de la présentation des comptes. La Cour a obtenu, par cet audit, une base raisonnable pour étayer l'opinion exprimée ci-après. La portée de cette dernière est limitée en ce qui concerne les ressources propres (voir points 1.11 et 1.69) et les actions extérieures (voir points 5.25-5.26).

*
* *

Fiabilité des comptes

III. Sous réserve de l'incidence des problèmes résumés ci-après, la Cour est d'avis que les comptes révisés de l'exercice clos le 31 décembre 2000, tels qu'ils ont été publiés au Journal officiel, reflètent fidèlement les recettes et les dépenses des Communautés pour cet exercice ainsi que leur situation financière à la fin de celui-ci:

- a) sous-estimation nette des immobilisations d'environ 140 millions d'euros (voir point 9.5);
- b) présentation incomplète des avances et des acomptes en fin d'exercice (voir points 9.9-9.10);
- c) surestimation d'engagements restant à liquider, pour un montant d'environ 1 680 millions d'euros (voir point 9.12);
- d) omission d'engagements budgétaires pour un montant de 213 millions d'euros (voir point 9.15) et surestimation nette de 1 343 millions d'euros (voir point 9.16);
- e) absence de certaines informations nécessaires au calcul du résultat économique (voir points 9.34-9.37).

⁽¹⁾ Le volume IV des documents a été présenté par la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour à la date réglementaire du 1^{er} mai 2001 (en cours de publication au Journal officiel; disponible sur le site Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_fr.html).

⁽²⁾ Articles 248 du traité CE, 160 C du traité Euratom et 45 C du traité CECA en ce qui concerne l'ancien budget administratif de la CECA, qui a été incorporé dans le budget général par le traité de fusion du 8 avril 1965.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

IV. L'audit des principaux systèmes de contrôle et de gestion ⁽³⁾ en vigueur dans les domaines de l'agriculture et des actions structurelles (voir points 9.52-9.65 et 9.73-9.76) a fait apparaître des faiblesses qui affectent l'application des procédures de contrôle destinées à assurer la légalité et la régularité des opérations.

L'audit des dépenses opérationnelles a révélé un niveau inacceptable d'erreurs affectant le montant des paiements, la réalité ou l'éligibilité des opérations sous-jacentes (voir points 9.56, 9.60 et 9.75).

Compte tenu de l'ensemble des résultats de l'audit, la Cour est d'avis que les opérations sous-jacentes aux états financiers sont, dans leur ensemble, légales et régulières en ce qui concerne les recettes, les engagements et les dépenses de fonctionnement; elle ne peut cependant donner cette assurance pour les autres paiements.

10 octobre 2001

Jan O. KARLSSON
Président

Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

⁽³⁾ Le SIGC pour l'agriculture, le règlement (CE) n° 2064/97 pour les Fonds structurels et le cinquième programme-cadre de recherche et de développement technologique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

9.1. En vertu de l'article 248 du traité, la Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes (DAS). La méthode de la Cour a évolué, dans le respect des pratiques d'audit généralement admises, afin d'élargir l'éventail des éléments probants destinés à appuyer ses conclusions. Pour l'exercice 2000, le but recherché a été de fournir des informations plus diversifiées sur la nature, la localisation et les causes des problèmes affectant la gestion des fonds communautaires.

9.2. Les travaux relatifs à la fiabilité des comptes ont pour objectif d'obtenir l'assurance raisonnable que l'ensemble des recettes, des dépenses, de l'actif et du passif ont été comptabilisés correctement et exactement. Ils comprennent, notamment, une revue analytique et une vérification détaillée du compte de gestion et du bilan consolidés des Communautés.

9.3. Les travaux relatifs à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ont pour objectif d'obtenir suffisamment d'éléments, directs et indirects, attestant que les opérations sous-jacentes ont été traitées en conformité avec les réglementations ou les dispositions contractuelles en vigueur et que les fonds communautaires correspondants ont été correctement calculés. Diverses techniques sont utilisées, telles que des audits approfondis de certains domaines ou systèmes sélectionnés, l'évaluation de procédures de contrôle horizontales et des tests de validation sur les opérations. Les résultats détaillés de ces travaux figurent dans les appréciations spécifiques aux différentes rubriques des perspectives financières, contenues dans les chapitres précédents.

FIABILITÉ DES COMPTES

Commentaires sur les états financiers consolidés

9.4. La Cour note les efforts consentis par les services comptables de la Commission en matière de présentation et d'enrichissement des données contenues dans les états financiers consolidés. Toutefois, la version officielle des états financiers présentée par la Commission

9.4. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a en effet apporté d'importantes améliorations aux états financiers consolidés pour 2000, présentés le 1^{er} mai 2001. Toutefois, eu égard à certaines imperfections

OBSERVATIONS DE LA COUR

à la date réglementaire du 1^{er} mai 2001 était entachée de lacunes et d'incohérences nécessitant la présentation d'une version corrigée en septembre 2001 en vue de sa publication au Journal officiel.

Immobilisations

9.5. La valeur totale des immobilisations corporelles (3 261 millions d'euros) présentées au bilan est à la fois sous-estimée (de 225 millions d'euros), car elle tient insuffisamment compte des immeubles en location avec option d'achat par le Comité économique et social (CES) et le Comité des régions (CDR), et surestimée (d'environ 81 millions d'euros), car elle ne prend pas en compte les amortissements sur l'immeuble du Conseil. L'absence de contrôle physique des biens mobiliers, notamment dans les différents sites du Centre commun de recherche (CCR) autres qu'Ispira, portant sur des biens d'une valeur d'acquisition d'environ 96 millions d'euros, obère la qualité de l'inventaire comptable.

Créances et créances potentielles

9.6. En réponse à une observation de la Cour ⁽⁴⁾, une réduction de valeur forfaitaire basée sur l'ancienneté (139 millions d'euros) a été appliquée pour la première fois pour les débiteurs divers (2 217 millions d'euros) n'ayant pas fait l'objet d'une réduction de valeur spécifique. La Commission n'a pas été en mesure de

dans cette version, elle a préféré élaborer une nouvelle version en vue de sa publication au Journal officiel.

9.5. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission insiste sur les progrès réalisés par toutes les institutions pour améliorer la fiabilité et l'exactitude du montant repris au bilan en ce qui concerne les immobilisations non financières. Cela constitue une avancée significative par rapport aux exercices précédents.

Les deux immeubles en location avec option d'achat détenus par les Comités n'ont pas été inclus à l'actif du bilan vu que, au 31 décembre 2000, ils ne réunissaient pas les conditions nécessaires fixées par le règlement relatif à la gestion comptable des immobilisations non financières des Communautés européennes. La valeur de l'un des immeubles sera incluse dans le bilan 2001 puisque le contrat prend effet au 1^{er} janvier 2001. L'autre immeuble sera repris au bilan dès le transfert des risques et avantages aux Comités. En attendant, les renseignements sur ces deux immeubles ont été indiqués dans les engagements hors bilan.

En ce qui concerne l'immeuble du Conseil, la Commission a expliqué dans les notes au bilan la raison pour laquelle cet immeuble n'a pas pu être amorti.

Quant à l'inventaire physique dans les différents sites du CCR autres qu'Ispira, la Commission indique que le contrôle physique complet des biens est en cours. L'objectif est de finaliser cet exercice avant la fin 2001 et d'inscrire le résultat dans le bilan 2001.

9.6. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a pris des mesures pour que, à l'avenir, l'information relative à la correction de valeur des créances diverses soit fournie de manière claire et complète.

⁽⁴⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 8.5 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 187).

OBSERVATIONS DE LA COUR

fournir le détail du calcul de cette réduction; toutefois, les créances relatives aux amendes infligées pour atteinte à la libre concurrence (973 millions d'euros) ont été exclues. La Commission, après analyse, devrait établir des règles spécifiques pour cette catégorie de créances.

9.7. La Cour note les efforts de la Commission pour recenser les intermédiaires financiers gérant des fonds communautaires et pour déterminer le montant inscrit au bilan dans les débiteurs divers (792 millions d'euros). Cependant, cet inventaire est incomplet et s'agissant d'un montant inscrit au bilan sur la base d'un recensement extracomptable, les services comptables centraux ne sont pas non plus en mesure d'en assurer un contrôle suffisant.

La Cour a pris note de l'engagement de la Commission ⁽⁵⁾ de déterminer, pour les comptes de l'exercice 2001, des règles minimales de gestion et de contrôle de ces fonds. Elle estime toutefois qu'elle devrait également disposer d'une façon continue des soldes actualisés en comptabilité et éviter les recensements extracomptables (voir points 9.28-9.29).

9.8. Le montant présenté en engagements hors bilan concernant les créances potentielles relatives aux fraudes et irrégularités dans le domaine du FEOGA-Garantie (1 099 millions d'euros) est affecté par plusieurs imperfections. Ainsi, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la réglementation concernée, la déduction des montants pouvant faire double emploi avec les montants inscrits dans le grand-livre des débiteurs FEOGA-Garantie n'a été effectuée que pour les États membres ayant présenté ces données. De plus, les données respectives ne sont pas établies à la même date et la déduction a été faite sans rapprochement individuel.

Les créances relatives aux amendes infligées pour atteinte à la libre concurrence ont été exclues du calcul de la correction de valeur, vu que l'encaissement de ces amendes se réalise, selon l'expérience du passé et sauf exception, sans perte. Les amendes qui ne font pas l'objet d'un recours par les entreprises concernées sont recouvrées à la date indiquée dans la décision infligeant l'amende. Les amendes qui font l'objet d'un recours devant la juridiction compétente font l'objet d'un recouvrement après le jugement définitif. Par ailleurs, le risque d'insolvabilité des entreprises auxquelles une amende a été infligée est limité et ne justifie pas de réduction de valeur forfaitaire. La Commission fixera des règles dans le manuel de comptabilisation et de consolidation.

9.7. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souhaite mettre en évidence l'important progrès apporté aux états financiers, tant au niveau de la présentation que du contenu, par rapport aux années précédentes. Comme elle s'y était engagée, elle a notamment réalisé le recensement des intermédiaires financiers gérant des fonds communautaires et a inclus des informations supplémentaires et pertinentes sur ce type d'activités dans les états financiers. La Commission poursuivra ses efforts afin de fixer la procédure adéquate pour récolter et vérifier les informations ainsi que pour améliorer l'exhaustivité du montant à reprendre au bilan de l'année 2001.

Ce problème sera traité dans le cadre du projet de modernisation de la comptabilité de la Commission afin d'évoluer vers un nouveau système comptable intégré.

9.8. RÉPONSES DE LA COMMISSION

À partir de l'exercice 2001, les informations que les États membres sont tenus de communiquer à la section Garantie du FEOGA comprendront quelques modifications, afin de permettre l'identification des débiteurs qui ont également été signalés à l'OLAF comme relevant de cas de fraude ou d'irrégularités. Ces informations contribueront à éliminer le risque d'une double prise en compte.

⁽⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponses de la Commission, point 8.8 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 196).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Avances et acomptes

9.9. Les seules informations concernant le caractère définitif ou non des paiements à charge du budget ont trait d'une part, aux paiements aux intermédiaires financiers non encore versés aux bénéficiaires finals (voir point 9.7) et, d'autre part, aux avances relatives à la nouvelle période de programmation (2000-2006) versées à charge du budget de l'exercice 2000 pour les Fonds structurels.

9.10. Dans ses réponses aux observations de la Cour relatives à l'exercice 1999 ⁽⁶⁾, la Commission avait indiqué qu'elle consulterait les services gestionnaires afin d'établir des règles détaillées pour chaque domaine d'activité et qu'elle mettrait en œuvre la codification des différents types de paiements prévus dans la proposition de refonte du règlement financier ⁽⁷⁾ avant même son adoption. La Cour n'a pas constaté de progrès dans ces domaines.

Engagements et dettes potentielles

9.11. Au 31 décembre 2000, les engagements restant à liquider sur crédits dissociés représentaient un montant total de 65 596 millions d'euros, dont 2 166 millions d'euros étaient couverts par des crédits de paiements reportés de 2000 à 2001.

9.12. À la fin de l'exercice, les montants relatifs aux engagements restant à liquider antérieurs à 1999 s'élèvent à environ 18 574 millions d'euros, dont quelque 7 400 millions d'euros n'ont fait l'objet d'aucun paiement en 1999 et 2000. Sur ce montant, la Cour estime que quelque 1 680 millions d'euros (23 %) ne représentent plus une obligation d'effectuer des paiements.

9.10. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît cette problématique. Ainsi, dans le projet du nouveau cadre comptable, les services comptables travaillent conjointement avec les principales DG concernées afin de trouver la meilleure procédure comptable à suivre à l'avenir.

9.12. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a entamé un processus d'analyse et de gestion des engagements restant à liquider afin d'en éliminer la composante anormale. Par ailleurs, la Commission s'est engagée à informer régulièrement l'autorité budgétaire sur les progrès accomplis dans ce domaine.

Dans le but de donner une information pertinente, la Commission a précisé dans les états financiers que le montant des engagements restant à liquider correspondait à un engagement potentiel maximal et a estimé la composante anormale des RAL à 4,9 milliards d'euros (hors Fonds structurels).

⁽⁶⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponses de la Commission, points 8.11-8.13 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 197).

⁽⁷⁾ Proposition de règlement (CE, CECA, Euratom) du Conseil, présentée par la Commission le 17 octobre 2000, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes [COM (2000) 461 final], et notamment son article 75.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.13. Dans le domaine des actions structurelles, les engagements budgétaires de la Commission ne reprennent, conformément à la réglementation, que les tranches annuelles en cours et échues. Les montants des engagements pluriannuels juridiques encourus sont cependant présentés comme des dettes potentielles. Pour tous les autres domaines de dépenses, la réglementation ne prévoit aucune distinction entre engagements juridiques et engagements budgétaires. Ces différences de définition conduisent à des incohérences dans les états financiers.

9.14. Pour les actions structurelles également certaines pratiques critiquables subsistent ⁽⁸⁾. D'une part, dans certains domaines, les paiements intermédiaires sont imputés systématiquement à la tranche annuelle la plus ancienne, entraînant ainsi la clôture des engagements restant à liquider avant le paiement final du solde. D'autre part, la Commission ne procède pas systématiquement à l'ajustement des engagements en cas de reprogrammation.

9.15. Sur les lignes budgétaires relatives aux accords internationaux dans le domaine de la pêche, la Commission a contracté des obligations juridiques pour des montants supérieurs de 39 millions d'euros aux crédits disponibles. Il en est de même dans le domaine des actions extérieures pour un montant de 174 millions d'euros. Il s'ensuit que les obligations juridiques contractées par la Commission excèdent de 213 millions d'euros au total les crédits disponibles. Les montants concernés sont cependant présentés comme des dettes potentielles.

9.13. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conformément à la réglementation, les actions structurelles sont engagées par tranches annuelles, ce qui induit une différence entre les engagements juridiques et les engagements budgétaires. Pour cette raison, la Commission présente les engagements juridiques non encore engagés dans les comptes parmi les «engagements hors bilan».

9.14. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission maintient qu'il aurait été difficile de procéder autrement. Pour la période 2000-2006, le règlement (CE) n° 1260/1999 prévoit spécifiquement l'imputation des paiements sur l'engagement ouvert le plus ancien. La question de l'ajustement des engagements en cas de reprogrammation ne se pose plus puisque des modifications des plans financiers d'un programme ne peuvent adapter que les années futures.

9.15. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les accords de pêche et certaines conventions relatives au domaine des relations extérieures constituent des cadres juridiques qui, tout en s'étendant sur plusieurs exercices, définissent, année par année, les obligations de chacune des parties (Communauté — États tiers). L'obligation financière de la Communauté est ainsi clairement répartie en tranches annuelles dans le texte de base (protocole financier). C'est la raison pour laquelle la Commission ne procède, au cours de l'exercice en question, qu'à l'engagement de la tranche individuelle y afférente.

Consciente des observations récurrentes de la Cour et par souci de transparence, la Commission inclut chaque année, depuis 1997, dans les engagements hors bilan tous les montants non encore engagés correspondant aux obligations juridiques des accords en vigueur.

De plus, afin d'apporter une solution définitive à ce problème, la Commission a inséré dans sa proposition de refonte du règlement financier, tant dans le titre I «Dispositions générales» que dans le titre II «Exécution du budget», la possibilité de fractionnement annuel pour les engagements dont la réalisation s'étale sur plusieurs exercices pour autant que l'acte de base le prévoit, ce qui est le cas des accords internationaux de pêche.

⁽⁸⁾ Voir par exemple rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 8.17 (JO C 349 du 3.12.1999), rapport annuel relatif à l'exercice 1997, points 8.23 et 8.56 (JO C 349 du 17.11.1998) et rapport annuel relatif à l'exercice 1993, point 14.10 b) (JO C 327 du 24.11.1994).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Aspects relatifs à l'exécution budgétaire

9.16. Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1999, la Cour signalait que des décisions de reprogrammation (2 377 millions d'euros) prises avant le 31 décembre n'avaient pas donné lieu aux engagements budgétaires requis ⁽⁹⁾. De la même manière, 1 034 millions d'euros correspondant à la tranche 2000 de 16 programmes de la nouvelle période 2000-2006 ayant fait l'objet de décisions de la Commission avant le 31 décembre 2000, n'ont pas fait l'objet d'engagements budgétaires en 2000. Les montants non engagés sont repris hors bilan. L'absence d'engagement budgétaire parallèle à l'engagement juridique est contraire à l'article 36 du règlement financier. Les reports de crédits effectués de l'exercice 2000 à 2001 pour couvrir ces décisions ne répondent pas aux conditions posées par l'article 7, paragraphe 2, du règlement financier. Le report non automatique de crédits d'engagement est en effet réservé aux cas de dossiers pratiquement achevés au 31 décembre, ce qui ne saurait être applicable à des décisions prises.

9.17. Les versements d'acomptes sur la partie non engagée des programmes décidés en 2000 (voir point 3.32), qui s'élèvent à 507,4 millions d'euros, ont *de facto* été reportés à l'exercice 2001. En outre, pour quinze de ces interventions et dix programmes dont la tranche 2000 a été engagée pour tous les Fonds concernés, les acomptes correspondants n'ont pas été versés dès l'engagement, ce qui n'est pas conforme à l'article 32 paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1260/1999. Il en résulte que 1 027,1 millions d'euros de paiements dus en 2000 ont été reportés à 2001.

9.16. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Cour relève, à juste titre, que des engagements juridiques ont été conclus sans que l'engagement budgétaire correspondant de la première tranche ait été effectué. La Commission reconnaît l'existence de ce problème qui est le résultat de pratiques différentes dans la procédure d'adoption des programmes.

Dans ces circonstances, il est normal que de tels engagements non encore engagés dans la comptabilité soient inclus parmi les engagements hors bilan.

La Commission a ensuite procédé aux reports de crédits correspondants afin de procéder à l'engagement comptable en 2001. D'un point de vue opérationnel et dans le cas d'espèce, il n'existe d'ailleurs pas d'autres solutions dans le cadre des perspectives financières existantes.

À partir du moment où certains engagements juridiques n'étaient pas couverts par des engagements budgétaires à la fin de l'exercice, les seules alternatives aux reports de crédits auraient été de laisser les engagements juridiques non couverts par des engagements budgétaires — ce qui aurait été inacceptable — ou de procéder à une révision des perspectives financières.

9.17. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'absence de paiement d'acomptes en 2000 pour quelques programmes déjà approuvés au cours de cet exercice peut s'expliquer dans la mesure où ces programmes ont été engagés en fin d'année 2000. Le bref laps de temps disponible et le nombre important de décisions en fin d'année ne permettaient matériellement pas de procéder à tous les versements d'acompte correspondants qui ont été effectués au début de l'année 2001.

⁽⁹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 3.41 et 8.17 (JO C 342 du 1.12.2000).

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.18. Une nouvelle nomenclature budgétaire a été adoptée dans le budget 2000. Le titre B2-1 «Fonds structurels» est subdivisé en chapitres, non plus par Fonds, mais notamment par objectifs prioritaires des Fonds structurels. Cette nouvelle organisation présente l'avantage de mieux identifier les crédits de la nouvelle période de programmation et elle est cohérente avec le cofinancement de programmes plurifonds par objectif. Cependant, en ce qui concerne les périodes précédentes, pour lesquelles des engagements représentant 41 600 millions d'euros restaient à liquider fin 1999, la nouvelle nomenclature conduit à ce que, par exemple, dans un seul article (achèvement de l'objectif n° 1), soient repris la totalité des crédits de paiement pour les quatre Fonds structurels au titre de l'objectif n° 1 (12 000 millions d'euros). Comme la Cour l'a déjà signalé ⁽¹⁰⁾, pour des lignes dotées de tels montants, le principe de spécialité budgétaire perd de sa signification.

9.19. Les dépenses négatives en matière agricole se sont élevées pour l'exercice 2000 à un total de 3 798 millions d'euros selon les états financiers consolidés. Afin de supprimer cette pratique qui nuit à la transparence budgétaire et comptable, la Commission a proposé de traiter désormais ces dépenses négatives comme recettes affectées et de les imputer de façon indistincte au FEOGA afin de financer toute dépense quelle qu'en soit la nature, à partir du moment où elle est rattachable à la section «garantie» ⁽¹¹⁾. De l'avis de la Cour, la solution conforme à l'orthodoxie budgétaire consiste à inscrire les recettes agricoles, figurant jusqu'à présent au budget en dépenses négatives, à l'état général des recettes ⁽¹²⁾ (voir points 2.12-2.16).

9.20. En l'absence de paiement du prélèvement supplémentaire dû en raison du dépassement des quotas laitiers, des réductions d'avances ont été imposées à

9.18. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La structure budgétaire sert à regrouper les crédits destinés à une catégorie déterminée d'interventions. Les lignes «achèvement» mentionnées par la Cour regroupent des programmes décidés avant la période actuelle pour un objectif déterminé, ce qui représente le lien logique entre eux. En revanche, l'ordre de grandeur des lignes budgétaires ne constitue pas un critère aussi fondamental. De plus, les crédits à inscrire sur ces lignes devraient être en baisse rapide au cours des prochaines années et il convient d'éviter des changements fréquents dans la nomenclature. Par ailleurs, le suivi de l'exécution peut être effectué, si nécessaire, à un niveau plus décentralisé puisqu'il existe des subdivisions dans la comptabilité.

9.19. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel les dépenses négatives devraient figurer dans l'état général des recettes. Elle estime au contraire que ces montants, qui sont des remboursements de montants déjà financés par le FEOGA, devraient être traités comme des recettes affectées à une utilisation par le FEOGA, comme il est proposé dans la refonte du règlement financier.

9.20. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Lorsqu'un État membre ne respecte pas la législation communautaire, la Commission procède au recouvrement des montants dus par voie de réductions des avances, en application des dispositions en matière de discipline budgétaire. Dans ces cas, la Commission n'a pas d'autre choix que d'inscrire les montants recouverts sur le poste budgétaire spécifique qui est prévu à cet effet dans le budget communautaire (B1-3 7 0 1).

⁽¹⁰⁾ Avis n° 2/2001 sur une proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne (présenté en vertu de l'article 279/CE), point 6 (publication en attente). Avis n° 4/97 sur la proposition de règlement (Euratom, CECA, CE) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes, point 15 et annexes 1.20 et 1.21 (JO C 57 du 23.2.1998).

⁽¹¹⁾ Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune ainsi que de divers autres règlements concernant la politique agricole commune. Document de la Commission, référence 2000/0204 (CNS) — COM (2000) 494 final.

⁽¹²⁾ Avis n° 1/2001 de la Cour des comptes (JO C 55 du 21.2.2001).

OBSERVATIONS DE LA COUR

l'Italie pour un montant total de 380,6 millions d'euros (134,7 millions d'euros pour la campagne 1998-1999 et 245,9 millions d'euros pour la campagne 1999-2000). La comptabilisation sur le poste «réductions d'avances» au lieu du poste «prélèvements supplémentaires» constitue une violation du principe de spécialité des crédits et conduit à un manque de transparence des comptes. En outre, la réduction d'avance de 134,7 millions d'euros, due à un retard de transmission des données relatives à l'exercice 1999, a été comptabilisée dans les comptes de l'exercice 2000, ce qui constitue une violation du principe de l'annualité (voir point 2.18).

9.21. L'examen du virement de crédits n° 79/2000 relatif au FEOGA-Garantie, à soumettre à la décision de l'autorité budgétaire et portant sur un montant total de 544 millions d'euros, dont 310 millions d'euros à la réserve monétaire, appelle plusieurs observations (voir points 2.9-2.11).

9.22. La Commission a transmis cette proposition au Conseil le 10 janvier 2001 alors que, selon la réglementation, elle aurait dû la transmettre à la fin du mois d'octobre 2000 au plus tard pour la partie virée à la réserve monétaire⁽¹³⁾. Cette transmission tardive a eu pour conséquence que la Commission a dû enregistrer le virement avant l'approbation formelle par le Conseil afin de pouvoir comptabiliser les opérations budgétaires avant la date limite réglementaire.

9.23. De plus, lors du virement à la réserve monétaire, la Commission a prélevé l'essentiel des 310 millions d'euros sur le chapitre B1-3 7 «Apurement des exercices antérieurs et réductions/suspensions des avances» et non sur les postes où les économies, suite à l'évolution favorable de la parité dollar-euro, avaient été réalisées. Cette procédure, qui a déjà fait l'objet d'une observation de la Cour, ne permet pas de présenter à l'autorité budgétaire la totalité des⁽¹⁴⁾ virements de chapitre à

En raison de la transmission tardive des données par l'État membre, il a été impossible de comptabiliser la réduction de 134,7 millions d'euros en 1999. Des mesures ont été prises en 2000 pour éviter que ce problème ne se reproduise (voir point 2.18).

9.21-9.22. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le virement de la réserve monétaire a été exécuté après réception et examen des déclarations finales des dépenses transmises par les États membres, ce qui a permis l'identification des lignes budgétaires sur lesquelles il convenait de prélever ces crédits (voir point 2.10). Cette procédure a permis d'éviter un recours inutile à d'autres procédures telles qu'un budget rectificatif et supplémentaire.

Pour les autres virements, la proposition avait été transmise au Conseil avant l'expiration du délai fixée au 10 janvier 2001 conformément à l'article 104 du règlement financier. Ces virements, qui étaient des virements de régularisation visant à permettre la comptabilisation des dépenses déjà effectuées, avaient été enregistrés suite à l'approbation du Coreper du 25 janvier 2001, environ quatre jours avant l'approbation formelle par le Conseil. Cela a permis aux services de la Commission de procéder aux virements nécessaires pour la clôture des comptes avant la date du 31 janvier, qui est le délai prévu dans le règlement financier.

9.23. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Une lecture attentive et une comparaison des deuxième et troisième phrases de l'article 11 du règlement (CE) n° 2040/2000 montrent que le règlement concernant la discipline budgétaire n'exige pas que les virements vers la réserve monétaire soient prélevés uniquement et entièrement sur des lignes où les dépenses sont affectées réellement par les fluctuations de la parité de change euro/dollar (voir point 2.11).

⁽¹³⁾ Article 11 du règlement (CE) n° 2040/2000 du Conseil concernant la discipline budgétaire (JO L 244 du 29.9.2000, p. 27).

⁽¹⁴⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.28 (JO C 349 du 1.12.1999).

OBSERVATIONS DE LA COUR

chapitre qui auraient dû lui être soumis (voir point 2.11) et conduit à faire financer des dépenses par des différentiels de change provenant d'autres lignes.

Dans le cas d'une baisse du dollar vis-à-vis de l'euro, le règlement dispose clairement que «[...] des virements sont effectués vers des lignes de la section "Garantie" du FEOGA affectées par la baisse du dollar» (troisième phrase de l'article 11). Cependant, dans le cas mentionné pour 2000, lorsque le dollar est en hausse vis-à-vis de l'euro, le règlement dispose simplement que «[...] les économies réalisées dans la section "Garantie" donnent lieu à un virement vers la réserve monétaire jusqu'à concurrence de 500 millions d'euros [...]» (deuxième phrase de l'article 11), sans préciser l'origine de ces économies. Cette formulation se différencie nettement de celle, plus précise, de la troisième phrase de l'article 11. L'ordre des deux phrases a également une importance.

La Commission avait indiqué dans des rapports et dans des propositions de virement précédents que, en ce qui concerne l'impact des mouvements de la parité dollar/euro [par exemple, dans le rapport et la proposition de virement pour 1998 — SEC (1998) 1893 final du 13 novembre 1998], les économies réalisées dans chaque secteur ne devaient pas nécessairement déboucher sur des disponibilités identiques en fin d'année. D'ailleurs, la Commission avait déjà attiré l'attention de la Cour sur ces facteurs dans sa réponse au point 2.28 du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1998 (JO C 349 du 3.12.1999, p. 53).

9.24. Des dépenses ont été déclarées soit avant leur paiement effectif soit très en retard et ont donc été imputées sur un autre exercice que celui ayant supporté réellement ladite dépense. Ainsi, l'Espagne a déclaré comme réglées sur l'exercice des dépenses qui ont été payées sur l'exercice suivant (aide à l'apiculture). À l'inverse, l'Italie et l'Espagne ont payé avec un retard considérable par rapport aux dispositions réglementaires des avances (aide à la transformation d'agrumes et aide aux fruits et légumes) ce qui a reporté la prise en compte des dépenses sur l'exercice suivant. Enfin, en France, des frais de transport liés au stockage public ont été déclarés avec plus de six mois de retard par rapport à leur date de règlement effectif, ce qui a créé un déport d'imputation sur un autre exercice. Dans ces trois derniers cas, la Commission aurait d'ailleurs pu, en dehors des dispositions spécifiques du règlement (CE) n° 296/96 de la Commission, réduire les avances à due concurrence en vertu des règlements (CE) n° 2040/2000 et (CE) n° 1258/1999 du Conseil.

9.24. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'article 14 du règlement (CE) n° 2040/2000 prévoit la réduction ou la suspension des avances lorsque l'engagement des fonds n'est pas conforme aux règles communautaires et est appliqué régulièrement, en liaison avec l'article 4 du règlement (CE) n° 296/96, à des cas de non-respect des délais de paiement prescrits par la législation. Pour l'exercice 2000, 233 lignes budgétaires ont été contrôlées et des réductions de 15,7 millions d'euros ont été effectuées dans le cadre des avances mensuelles.

Cependant, le délai de certains paiements dépend de la date de réception ou de contrôle des demandes dans les États membres et ne peut être vérifié que dans les dossiers individuels dans les États membres. Les cas tels que ceux mentionnés par la Cour ne pourraient être décelés que dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, en application de l'article 7, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1258/1999, et uniquement si, sur la base d'une analyse de risque, le secteur concerné a été sélectionné pour un audit, et si l'opération en cause est retenue dans l'échantillon choisi pour l'audit.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.25. Comme les années antérieures, l'analyse de l'enregistrement budgétaire des ordres de paiement mensuels de régularisation pour les opérations du FEOGA-Garantie a montré que pour huit mois sur douze (correspondant à un total de 33 286 millions d'euros, soit 82,4 % des paiements) ces ordres de paiement ont été visés et validés en dehors des délais réglementaires. Les retards qui ont été observés oscillent entre 16 et 70 jours (voir point 2.47).

9.26. Suivant l'article 10 du règlement financier ⁽¹⁵⁾, le budget et les budgets rectificatifs ou supplémentaires (BRS) doivent être publiés au Journal officiel, à la diligence du président du Parlement, «normalement dans un délai d'un mois après la date du constat de l'arrêt définitif du budget». Le BRS n° 1/2000 arrêté le 2 août 2000 n'a été publié que le 17 avril 2001 seulement, soit avec un retard de plus de sept mois par rapport à la date limite réglementaire prévue. Le BRS n° 2/2000 arrêté le 6 juillet 2000 n'a été publié que le 2 octobre 2000, soit avec un retard de presque deux mois.

*Cadre et pratiques comptables***Tenue de la comptabilité**

9.27. En vertu des dispositions du règlement financier et de ses modalités d'exécution ⁽¹⁶⁾, le comptable doit tenir une comptabilité budgétaire de caisse pour l'établissement du compte de gestion consolidé et une comptabilité générale pour l'établissement du bilan consolidé. Les opérations sont d'abord imputées sur une ligne budgétaire, puis, pour celles devant figurer au bilan, enregistrées dans la comptabilité générale ainsi que dans le bilan consolidé sur la base de recensements extracomptables.

9.25. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour diverses raisons d'ordre administratif ou technique, l'enregistrement comptable des ordres de paiement mensuels de régularisation a connu des retards correspondant à huit mois, d'une durée moyenne de 39 jours. Toutefois, ces problèmes ont été traités et, depuis août 2000, deux retards seulement ont été constatés, respectivement d'un et de cinq jours.

9.26. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission s'efforce d'apporter toute l'assistance technique nécessaire aux services compétents du Parlement européen afin d'accélérer la publication des BRS.

9.27. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission est consciente qu'elle ne dispose pas d'un cadre comptable adéquat et conforme aux normes standard sur la base duquel les comptes des institutions pourraient être établis d'une manière harmonisée et constante. Cette défaillance sera résolue par la mise en place d'un nouveau cadre comptable, qui est désormais une tâche incontournable. Sa mise en œuvre se déclinera en phases successives qui porteront sur les états financiers de plusieurs exercices.

⁽¹⁵⁾ Règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 356 du 31.12.1977), modifié par plusieurs règlements.

⁽¹⁶⁾ Articles 6, 69, 70, 70 bis et 72 du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 356 du 31.12.1977), modifié par plusieurs règlements. Articles 133 à 136 du règlement (Euratom, CEEA, CE) n° 3418/93 de la Commission portant modalités d'exécution de certaines dispositions du règlement financier (JO L 315 du 16.12.1993).

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.28. Ces recensements extracomptables, notamment pour les dépenses d'investissement, les stocks ou encore les fonds avancés aux intermédiaires financiers mais non encore transférés aux bénéficiaires finals (voir point 9.7), sont établis par les gestionnaires sans aucun rapprochement avec les imputations budgétaires correspondantes. Les dettes, qui constituent un élément nécessaire au calcul du résultat économique (voir points 9.34-9.37), ne sont pas systématiquement enregistrées.

9.29. Le défaut d'enregistrement continu et détaillé en comptabilité générale interdit de procéder à des clôtures de comptes à intervalles réguliers et dans des délais raisonnables, une bonne partie des informations nécessaires faisant défaut dans le système comptable central.

Évolution du cadre comptable

9.30. Depuis 1994, la partie de la déclaration d'assurance (DAS) concernant la fiabilité des comptes a été assortie de réserves et d'observations dont bon nombre ont été répétées d'année en année. Elles trouvent souvent leur origine dans l'absence de définition d'un cadre comptable approprié pour les opérations budgétaires et les opérations patrimoniales.

9.28. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les informations relatives aux recensements extracomptables ont été établies par les gestionnaires sur la base de normes précises et détaillées, et notamment le règlement relatif à la gestion comptable des immobilisations non financières et le manuel de comptabilisation et de consolidation (manuel destiné à établir le jeu uniforme de règles de comptabilisation et de présentation des comptes des institutions européennes), même si, en effet, elles n'ont pas été rapprochées avec la comptabilité budgétaire.

Grâce au nouveau cadre comptable intégré, les recensements extracomptables seront progressivement éliminés.

Étant donné que la comptabilité est basée sur le principe de caisse, les dettes ne sont pas enregistrées régulièrement. Le registre central des factures (projet en cours) permettra à l'avenir la comptabilisation systématique des dettes, ce que l'organisation comptable actuelle ne permet pas (voir point 9.36).

9.29. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme expliqué aux points suivants, le nouveau cadre comptable apportera une solution aux faiblesses actuelles de la comptabilité des Communautés européennes.

9.30. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

L'arrêt définitif du budget rectificatif et supplémentaire (BRS) n° 2/2000 est intervenu le 6 juillet 2000. Les services responsables du Parlement l'ont transmis à l'Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOCE) dans la semaine qui a suivi.

Le Parlement ayant adopté un amendement au BRS n° 1/2000 nécessitant l'accord du Conseil, l'arrêt définitif du BRS n° 1/2000 n'est intervenu que le 2 août 2000 et il a été transmis à l'OPOCE début septembre.

Toutefois, l'inversion de l'ordre «naturel» des deux budgets rectificatifs et supplémentaires a donné lieu à des difficultés techniques relatives aux montants de base; le processus de publication du BRS n° 1/2000 a été suspendu à la demande de la Commission européenne pour lui permettre de procéder aux

OBSERVATIONS DE LA COUR

vérifications nécessaires en liaison avec la commission des budgets du Parlement. Les textes finals ont été transmis pour publication à l'OPOCE le 26 février 2001. Après un certain nombre de corrections ultérieures, la Commission a validé le fichier budgétaire le 5 avril 2001.

Le Parlement veillera à ce que de tels retards dans la publication du budget ou des BRS soient évités, en suivant de près le processus matériel de publication et en invitant les organes chargés de cette publication à faire diligence si un risque de retard se précise.

9.30. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a entamé un processus de modernisation de la comptabilité des Communautés européennes afin de la faire évoluer d'un système comptable centré sur la seule description des incidences en termes de mouvements de caisse de l'exécution du budget vers la tenue d'une comptabilité patrimoniale et intégrée dont l'objectif est de présenter la situation financière des Communautés de manière plus complète et fiable. Grâce au nouveau cadre comptable intégré, le recours aux recensements extracomptables sera progressivement éliminé.

9.31. La Commission s'est engagée, depuis plusieurs années, à définir un nouveau cadre comptable basé sur les principes d'une comptabilité patrimoniale. Un groupe d'experts indépendants de haut niveau a finalisé et présenté une étude au mois de juillet 2000. Le calendrier établi par la Commission ne lui a pas permis d'introduire dans sa proposition de modification du règlement financier du 17 octobre 2000 ⁽¹⁷⁾ les propositions contenues dans cette étude ⁽¹⁸⁾.

9.31. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le nouveau cadre comptable doit évoluer à plusieurs niveaux:

- 1) évolution vers une comptabilité intégrée qui contient toutes les informations nécessaires à la reddition des comptes;
- 2) adoption des principes comptables généralement admis;
- 3) évolution vers une comptabilité générale basée sur le principe d'exercice (accrual accounting) et maintien de la comptabilité budgétaire sur base de caisse. Ceci impliquera une articulation complète entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale;
- 4) adoption de méthodes de comptabilisation et de règles d'évaluation, qui développent en détail les principes comptables retenus;

⁽¹⁷⁾ Proposition de règlement (CE, CECA, Euratom) du Conseil, présentée par la Commission le 17 octobre 2000, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes [COM(2000) 461 final].

⁽¹⁸⁾ Voir aussi avis n° 2/2001 de la Cour des comptes sur une proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, points 41-43 (JO C 162 du 5.6.2001).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5) *amélioration des états financiers afin qu'ils reflètent l'image fidèle du patrimoine de la situation financière, de l'exécution du budget, des résultats de l'entité et du cash flow de l'année. Le but est de suivre les recommandations de l'IFAC (International Federation of Accountants);*

6) *élargissement du périmètre de consolidation.*

Tous ces éléments seront inclus dans la proposition modifiée de refonte du règlement financier et dans le règlement portant modalités d'exécution.

Comme le relève très justement la Cour, le projet du cadre comptable nécessite du temps. Il est primordial de bien le préparer, de l'analyser et de l'évaluer avant de le rendre effectif. Un plan d'action vient d'être élaboré par les services du comptable de la Commission. Un groupe de spécialistes en comptabilité sera constitué, d'une part, de fonctionnaires et, d'autre part, de consultants externes, pour mener à bien ce projet comptable.

Par ailleurs, des contacts avec des administrations nationales des États membres plus avancés dans le domaine de la comptabilité publique ont eu lieu et se poursuivront tout au long du projet. Il est très utile de profiter des expériences acquises par ces pays.

En conclusion, la réforme de la comptabilité des Communautés européennes est un projet ambitieux qui s'inscrit dans la même direction que l'évolution comptable entreprise par différents pays et recommandée par les institutions internationales en comptabilité.

9.32. Depuis, le dossier n'a évolué que lentement. Le plan d'action détaillé n'a pas encore été approuvé et les dispositions relatives au cadre comptable de base, à la tenue des comptes et à la reddition des états financiers pour inclusion dans le projet de refonte du règlement financier n'ont pas encore été finalisées.

9.33. La Commission est invitée à remédier d'urgence à ces lacunes tout en tenant compte des incidences pratiques qu'un projet de cette envergure et de cette complexité pourrait engendrer tant sur le plan des moyens humains et techniques à mettre en œuvre que sur le plan organisationnel, où la Commission tout entière sera concernée.

9.32. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Ce projet a fait l'objet d'un rapport détaillant les différents aspects du projet en incluant un plan d'action détaillé qui sera validé par le nouveau comptable de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Résultat économique

9.34. Pour la première fois, les institutions ont calculé cette année un résultat élargi, appelé «résultat économique dans les états financiers consolidés». Conformément au règlement financier modifié en novembre 1998 ⁽¹⁹⁾, il comprend le solde budgétaire et le résultat des ajustements. Il vise à faire le lien entre, d'une part, la comptabilité budgétaire de caisse et, d'autre part, la comptabilité générale qui évolue vers une comptabilité patrimoniale. Il fait apparaître l'impact sur le bilan des produits et charges ne trouvant pas leur origine dans la gestion budgétaire.

9.35. Les ajustements apportés au solde budgétaire concernent principalement le retraitement des acquisitions et cessions des immobilisations et des stocks imputés en premier lieu en comptabilité budgétaire, les versements et remboursements de prêts ou les prises de participations sur crédits budgétaires ainsi que les dotations, reprises d'amortissements et réductions de valeur qui s'y rapportent. Ils concernent également la prise en compte des créances budgétaires, les dotations et reprises de réductions de valeur sur ces créances ainsi que les dotations et reprises concernant les provisions.

9.36. Le calcul d'un résultat économique constitue un progrès qui s'inscrit dans les tendances observées dans le secteur public sur le plan international. Un certain nombre d'informations, toutefois, font défaut en raison, notamment, du système comptable actuel qui ne permet pas l'enregistrement exhaustif de tous les éléments nécessaires à son calcul. Par exemple, la Commission n'est pas en mesure de chiffrer le montant des dettes à inscrire au bilan consolidé. Parmi les engagements hors bilan, certaines provisions pour risques et charges ne sont pas prises en compte pour le calcul du résultat économique, comme la provision à constituer pour frais de démantèlement des installations encore en activité et d'élimination de déchets nucléaires du CCR (au 31 décembre 2000, 220 millions d'euros) ou comme les engagements en matière de pensions, à estimer sur la base d'un calcul actuariel (voir point 7.6).

9.36. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission analysera attentivement les exemples énoncés par la Cour afin de déterminer la meilleure procédure à suivre, étant données les remarques reprises ci-dessous.

Les dettes: comme il a été indiqué, la comptabilité des Communautés européennes est basée sur le principe de caisse. De ce fait, les dettes ne sont pas systématiquement enregistrées. La Commission est en train de développer le projet d'un registre central des factures qui permettra à l'avenir la comptabilisation des dettes. Par ailleurs, comme cela a été déjà expliqué, le projet du nouveau cadre comptable intégré prévoit, entre autres, la comptabilisation des dettes.

Les pensions: la Commission est d'avis que, à ce stade, le plus important est de donner une information complète sur les engagements pris en matière de pensions dans les états financiers. Comme la Cour le reconnaît, la Commission a inclus une information exhaustive dans l'annexe des états financiers. La procédure à suivre pour la dette relative aux pensions des entités publiques ne fait pas, encore à l'heure actuelle, l'objet d'un consensus au niveau international et nécessite une analyse comptable très approfondie. La procédure recommandée

⁽¹⁹⁾ Voir article 70 modifié du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes [règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 du Conseil du 23 novembre 1998 (JO L 320 du 28.11.1998, p. 1)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

par la Cour, est loin d'être suivie par les États membres ou par d'autres pays tiers très avancés en matière de comptabilité publique.

Par ailleurs, la Commission souligne que l'IFAC n'a pas encore adopté de norme standard applicable au secteur public pour les pensions.

Les frais de démantèlement des installations nucléaires du CCR: la Commission a provisionné un montant de 230 millions d'euros pour le coût relatif au démantèlement des installations déjà fermées (y compris les frais d'éliminations des déchets nucléaires).

Pour les autres installations qui sont toujours en activité, la Commission s'engage à comptabiliser une provision dès qu'elle possèdera suffisamment d'informations pour le faire. En attendant, elle en a estimé le coût dans les engagements hors bilan.

9.37. La Cour est consciente que l'évolution vers une comptabilité patrimoniale, qui dégage un résultat économique, ne pourra se faire que progressivement. Dans l'attente de sa réalisation complète, le résultat présenté ne reflète que partiellement la réalité économique.

*Suivi des observations sur le système comptable
Sincom 2*

9.38. La plupart des observations émises par la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽²⁰⁾ restent d'actualité.

9.37. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le calcul du résultat économique représente une évolution importante de la comptabilité des Communautés européennes. Il sera encore amélioré progressivement en fonction de l'état d'avancement du projet du nouveau cadre comptable.

9.38. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souhaite faire observer que la qualité de Sincom 2 est un souci constant et qu'elle investit de façon régulière et importante en vue d'améliorer la performance des applications financières horizontales.

Toutefois, la Commission reconnaît que certaines actions annoncées ont subi un retard en raison de la complexité technique des solutions à mettre en œuvre. Néanmoins, des mesures sont prises afin de renforcer la gestion des systèmes d'information financiers.

⁽²⁰⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 8.41-8.56 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 193).

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.39. Malgré la complexité du système comptable Sincom 2, la Commission n'effectue toujours pas de rapprochements exhaustifs et périodiques entre les données des trois sous-systèmes de Sincom 2. Les services centraux de la Commission n'ont pas non plus donné d'instructions écrites aux services gestionnaires ni effectué des rapprochements systématiques entre tous les systèmes locaux et le système central, malgré l'engagement pris dans les réponses aux observations de la Cour ⁽²¹⁾. La cohérence des données entre les sous-systèmes et la fiabilité des informations mises à la disposition des gestionnaires à des fins de gestion ne sont donc pas assurées.

9.40. Il n'a été remédié que très partiellement aux déficiences opérationnelles signalées par la Cour. Les problèmes concernant le traitement des dates et des périodes comptables, la gestion des paiements partiels en matière de ressources propres ou encore le traitement des modifications des engagements qui occulte la piste de vérification, sont toujours d'actualité. L'intégration de certaines fonctionnalités comptables fondamentales, disponibles dans le logiciel, comme les comptes de contrôle des débiteurs et créditeurs ou des valeurs immobilisées ne semble pas encore envisagée. L'établissement des rapports, notamment en matière de recettes et de suivi des créances continue à poser des problèmes.

9.39. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a entamé l'analyse d'une nouvelle approche pour une réconciliation régulière des données des trois sous-systèmes de Sincom 2. Un premier test a été fait dans le contexte de la clôture 2000 sur la consommation des crédits d'engagement.

La Commission reconnaît qu'elle a pris du retard dans l'envoi des instructions écrites aux services pour qu'ils procèdent à des contrôles réguliers entre les données des systèmes locaux et celles de Sincom 2. La validation des transactions introduites à partir des systèmes locaux se faisant uniquement dans le système central (Sincom 2), il appartient donc aux ordonnateurs de s'assurer que leur système local a bien repris les données centrales. Des instructions écrites seront transmises aux services en octobre 2001.

9.40. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souhaite faire remarquer qu'elle a fait des progrès importants en 2001 pour pallier aux déficiences opérationnelles signalées par la Cour, bien qu'il y ait eu des retards par rapports aux délais annoncés précédemment.

La Commission a planifié des mesures pour améliorer la gestion des transactions relative aux dates et périodes comptables. Le fournisseur du logiciel a mis à la disposition de la Commission une nouvelle version qui permet depuis août 2000 d'obtenir l'historique des transactions. Un outil d'interrogation des données a été mis en production. La reprise des données historiques de Sincom 1 (1990-1998) et Sincom 2 dans le Data Warehouse a démarré en 2001: les données relatives aux engagements et aux paiements sont disponibles depuis mai 2001, les données relatives aux crédits seront disponible pour fin 2001. Un rapport permet dès lors de suivre les différentes modifications apportées à un engagement.

Différentes actions ont été entreprises par la Commission afin d'intégrer certaines fonctionnalités comptables disponibles dans le logiciel. Un premier prototype de l'application Registre central des factures (action 11 du Livre blanc) a été lancé en automne 2001. Ceci est une première étape vers la mise en place d'une comptabilité «tiers».

La gestion des encaissements partiels en matière de ressources propres et d'autres fonctionnalités concernant la gestion des recettes ont été partiellement mises en production en septembre 2001.

⁽²¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponses de la Commission, point 8.48 (JO C 342 du 1.12.2000, p. 200).

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.41. Le test de sauvegarde des données que la Commission s'était engagée à exécuter avant la fin de l'année 2000 a été reporté à plusieurs reprises, fin juillet 2001 pour la dernière fois. Faute d'un plan de secours opérationnel, la Commission ne serait donc pas en mesure de récupérer les données et de poursuivre les fonctions en cours si un incident majeur se produisait. Sur la base d'une analyse de risques faite par les services de la Commission, on peut estimer qu'une telle rupture du système pourrait entraîner une perte directe due notamment à des intérêts de retard, des pénalités et des doubles paiements, de l'ordre de 100 millions d'euros.

9.42. Bien que la Commission ait commencé à prendre des mesures correctrices dans le domaine de la sécurité d'accès, un grand nombre de faiblesses importantes subsistent, confirmées par le producteur du logiciel du système de référence de Sincom 2 après une revue effectuée en février dernier. Il n'y a toujours pas de procédure stricte de surveillance et de suivi des défaillances enregistrées par le système, la gestion des accès n'est pas correctement documentée et le nombre d'utilisateurs disposant de profils d'administrateurs ou de développeurs reste trop élevé.

9.43. La Cour a constaté l'apparition fréquente d'interventions techniques dans le système qui peuvent consister à lever des blocages dus à des incohérences dans la conception du système, et également à modifier des attributs-clés des transactions tels que le montant ou la ligne budgétaire. Ces interventions sont le plus souvent caractérisées par un manque quasi total de documentation et par un risque de perte de la piste d'audit. En outre, le contrôleur financier et le comptable ne sont plus ressaisis pour donner leur visa. La Cour a aussi constaté la persistance de l'attribution de profils d'utilisateurs trop étendus. Il est urgent que la Commission donne maintenant plus de priorité au renforcement du dispositif de contrôle interne relatif à ce système.

9.41. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le test complet du plan de secours a dû être reporté suite au remplacement de certains ordinateurs au centre de calcul, le plan de secours ne pouvant être pleinement réalisé que sur la nouvelle configuration. Dans ce contexte, la Commission a, en toute transparence, informé la Cour. Des tests partiels ont néanmoins été réalisés en attendant la mise en œuvre définitive du plan de secours global.

9.42. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a établi un plan d'action pour renforcer la sécurité. Un grand nombre d'actions individuelles a été réalisé au cours du premier semestre de 2001 (par exemple, le blocage des utilisateurs inactifs et le renforcement de la gestion des mots de passe). La Commission continuera de faire les efforts nécessaires pour achever ce plan d'action.

La Commission développera des rapports standard permettant d'identifier les droits d'accès des utilisateurs de l'application.

La Commission a entamé des actions pour réduire au strict nécessaire le nombre d'utilisateurs disposant de profils d'accès les plus étendus.

9.43. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La complexité du système rend nécessaire des interventions techniques afin, d'une part, de débloquer des transactions et, d'autre part, d'aligner les données du module de l'ordonnateur (SI2) sur les données de la comptabilité (R/3).

Les opérations auxquelles la Cour fait référence concernent principalement deux types d'opérations : la synchronisation des engagements restant à liquider et les réimputations. Pour ce qui concerne la reprise des engagements restant à liquider, en début d'exercice les engagements exprimés en monnaies nationales qui font l'objet d'une réévaluation mensuelle en euros sont repris de l'exercice précédent vers l'exercice courant. En raison d'un mécanisme de réévaluation propre à chaque monnaie nationale, des différences au niveau des centimes d'euros peuvent se produire; ceci nécessite de synchroniser la valeur des engagements restant à liquider dans le module de l'ordonnateur (SI2) sur les valeurs déterminées dans le module

OBSERVATIONS DE LA COUR

comptable (R/3). Cette synchronisation ne modifie en rien les éléments qui ont fait l'objet du visa du contrôleur financier et de la validation du comptable.

Une autre catégorie d'interventions concerne des opérations de réimputations qui consistent à déplacer un engagement d'une ligne budgétaire vers une autre, soit pour tenir compte des transferts de compétence entre directions générales décidés par la Commission en début d'exercice, soit pour tenir compte des changements dans la nomenclature budgétaire. La Commission veillera à inclure le visa du contrôle financier dans le workflow.

Concernant la documentation de ces interventions, bien que toute une série d'informations sur ces interventions soient présentes dans le système, la Commission donnera toute la priorité requise pour améliorer la qualité de leur documentation et formaliser ces procédures pour faciliter la piste d'audit.

Concernant la saisine du contrôleur financier et du comptable, pour les autres types de modification, des consultations seront entamées rapidement pour mieux définir les types d'intervention sur les opérations relevant de leur compétence respective. Si des modifications de Sincom 2 s'avèrent nécessaires, elles seront mises en œuvre en leur accordant la priorité nécessaire.

La Commission souhaite rappeler que toute application informatique doit permettre des interventions techniques pour débloquer des transactions ou corriger des programmes. Aussi faut-il accorder des accès étendus à un nombre limité d'administrateurs du système ou aux fonctionnaires en charge de la sécurité.

La Commission a déjà limité le nombre de ses accès utilisateurs. Afin de garantir la sécurité de ces interventions, celles-ci sont limitées à un module donné; elles ne portent jamais sur l'ensemble des deux modules qui composent l'application Sincom 2. La Commission veillera à limiter encore le nombre de ces accès au strict nécessaire.

LÉGALITÉ ET RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS SOUS-JACENTES

Introduction

9.44. La mise en œuvre du budget de l'Union européenne se caractérise par la superposition de plusieurs niveaux d'intervenants de nature très différente. Elle

OBSERVATIONS DE LA COUR

s'étend de la gestion centralisée des ordonnateurs de la Commission à la multitude de bénéficiaires locaux à forte dispersion géographique et fonctionnelle. Entre les deux s'insèrent plusieurs types de gestions décentralisées nationales voire régionales. Dans les domaines de la politique agricole et des actions structurelles, représentant plus de 80 % du budget, les mesures communautaires sont gérées, à leur niveau, par des services et organismes nationaux et régionaux. Dans les domaines des politiques internes, de la recherche et des actions extérieures, les services de la Commission gèrent directement les fonds et les opérations y relatives par le biais de nombreux organismes intermédiaires ou destinataires en Europe ou dans le monde.

9.45. Cet éclatement du processus de réalisation du budget dans l'espace et dans le temps rend le contrôle de la légalité et de la régularité de toutes les opérations particulièrement complexe. La Commission qui, aux termes de l'article 274 du traité CE, est responsable de l'exécution du budget, est tributaire de la bonne coopération des administrations nationales et autres intervenants. Ce dispositif est caractérisé par une grande diversité de cultures, de traditions et de pratiques administratives et comptables.

9.46. L'un des moyens à la disposition de la Commission pour assurer le bon fonctionnement de l'ensemble est l'adoption de règlements ou de dispositions-cadres prévoyant les contrôles minimaux à mettre en œuvre par les autorités nationales, assortis, le cas échéant, de procédures d'habilitation d'organismes compétents et de pénalités. De tels règlements existent dans le domaine de l'agriculture, avec l'apurement des comptes, y compris la procédure de certification des comptes des organismes payeurs ainsi qu'avec le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ⁽²²⁾ et, dans le domaine des actions structurelles, avec les règlements (CE) n° 2064/97 et (CE) n° 438/2001 ⁽²³⁾ fixant des modalités d'application en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des concours octroyés. Les autres domaines des perspectives financières ne font pas l'objet d'une telle réglementation-cadre de contrôle.

⁽²²⁾ Règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil du 27 novembre 1992 (JO L 355 du 5.12.1992, p. 1). Le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission (JO L 391 du 31.12.1992, p. 36) a établi les modalités d'application.

⁽²³⁾ JO L 290 du 23.10.1997, p. 1 et JO L 63 du 3.3.2001, p. 21.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.47. Les travaux de la Cour pour l'exercice 2000, à savoir, le contrôle d'opérations sous-jacentes et l'analyse de certains systèmes de gestion et de contrôle (voir points 9.1-9.3), ont fait apparaître la présence de risques importants de dysfonctionnements notamment au niveau des bénéficiaires finals. Les résultats sont résumés ci-après par grands domaines budgétaires.

Ressources propres

9.48. La majeure partie des ressources propres (environ 83 % du total) provient de la TVA et du PNB. Les montants correspondants sont établis sur la base de modèles financiers complexes s'appuyant sur les statistiques communiquées par les États membres à la Commission. Deux facteurs principaux affectent le calcul de ces ressources: la fiabilité des statistiques elles-mêmes et la qualité du système de traitement des données de la Commission. Dans la mesure où les recettes globales provenant des ressources propres sont calibrées, la ressource PNB servant à financer le solde, les erreurs de calcul ne peuvent avoir d'incidence que sur la part respective de chaque État membre dans la contribution totale.

9.49. La Cour a examiné l'approche adoptée par la Commission en vue de garantir la qualité des procédures et des systèmes de contrôle mis en place dans les États membres pour percevoir la TVA, y compris pour prévenir, détecter et corriger les fraudes ou autres irrégularités. Elle est arrivée à la conclusion que la Commission pouvait améliorer la coordination et l'exécution de ses travaux dans ce domaine, notamment en effectuant un suivi et une évaluation des performances des systèmes nationaux (voir points 1.19-1.36).

9.50. Suite à ses précédents travaux sur le contrôle, par la Commission, de la fiabilité et de la comparabilité des données relatives au PNB des États membres, la Cour a effectué un audit de suivi relatif aux mesures correctrices adoptées par la Commission. La Cour est arrivée à la conclusion qu'il existe maintenant un cadre sain et modulable pour la gestion du contrôle de la qualité des données concernant le PNB, mais qu'il n'est pas systématiquement respecté. En outre, la communication de ces données aux utilisateurs est souvent incomplète, ce qui crée un risque d'erreur d'interprétation (voir points 1.50-1.65).

9.47. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Voir conclusions. La Commission estime déployer des efforts importants visant à mettre en place des systèmes de contrôle cohérents et en assurer une mise en œuvre efficace, notamment dans les domaines de l'agriculture, des actions structurelles, de la recherche et des actions extérieures. La réforme de la Commission et la refonte du règlement financier sont des éléments importants de cette action.

9.49. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission n'a ni l'obligation ni les moyens de prendre d'autres initiatives dans ce domaine. Elle a décrit son rôle concernant les ressources propres provenant de la TVA dans ses observations relatives au chapitre 1 du présent rapport annuel. La Commission continuera à intervenir dans ce domaine lorsqu'elle estimera que la dimension communautaire permet de renforcer l'action des administrations nationales des États membres. Cependant, hormis l'obligation spécifique prévue à l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89, le cadre juridique communautaire actuel ne confère pas à la Commission un rôle de suivi et d'évaluation du contrôle de la TVA des États membres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.51. Les ressources propres traditionnelles représentent quelque 14 % du total des ressources propres et consistent essentiellement en droits de douane payés à l'importation de biens sur le territoire communautaire. Ce sont les autorités douanières des États membres qui sont chargées de percevoir ces droits. L'un des aspects critiques de cette procédure est la vérification que les droits sont intégralement et précisément constatés et payés. Il incombe aux autorités douanières d'établir des procédures et des contrôles suffisants pour couvrir ce risque de manière appropriée. Lors de ses travaux d'audit relatifs aux mesures antidumping, dont fait partie l'un des types de droits de douane, la Cour a examiné les systèmes mis en place pour neutraliser le risque élevé que représentent les opérateurs exportant vers l'Union européenne et cherchant à éluder ces droits. Les travaux de la Cour ont fait apparaître un certain nombre de faiblesses affectant la conception et la mise en œuvre des systèmes existants tant au niveau de la Commission que des États membres, notamment l'utilisation d'outils techniques inadaptés pour la sélection, sur la base d'une analyse de risques, de déclarations en douane devant faire l'objet d'un contrôle approfondi.

Politique agricole

9.52. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Garantie», constitue le domaine budgétaire le plus important (représentant quelque 47 % du total). Les dépenses sont gérées indirectement, en coopération avec les États membres par l'intermédiaire de leurs organismes payeurs. Ceux-ci effectuent des milliers de paiements en faveur d'une multitude de bénéficiaires, généralement des exploitants individuels ou des entreprises agricoles. Les paiements sont fondés sur les déclarations présentées, où les demandeurs certifient l'éligibilité de leurs actions, comme l'ensemencement de parcelles avec tel ou tel type de produit agricole ou la détention d'un certain nombre d'animaux pendant une période donnée. Dans ces conditions, les systèmes de gestion et de contrôle doivent être suffisamment robustes pour traiter différents types de risques d'erreurs affectant la légalité/la régularité. Les évaluations de systèmes et les résultats de l'audit de la Cour confirment que la gestion de ces risques n'a pas été suffisante en 2000. Une brève analyse d'un système clé est présentée ci-dessous.

9.53. Dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) mis en place suite à la réforme de la politique agricole commune de 1992, les autorités nationales sont tenues de soumettre systématiquement les demandes d'aide à des contrôles de cohérence et de vraisemblance, d'effectuer constamment des contrôles

9.51. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne les observations relatives à des «faiblesses affectant [...] la mise en œuvre et l'utilisation d'outils techniques inadaptés», la Commission tient à préciser, comme elle l'a déjà indiqué aux points 1.31 à 1.34 et 1.40 du chapitre 1, que, par l'intermédiaire du TARIC, la Commission met à la disposition des États membres des données spécifiques relatives à la législation antidumping publiée, afin de garantir l'application uniforme et simultanée des mesures antidumping.

En outre, depuis 1997, un «Guide de l'analyse de risque dans les contrôles douaniers» a été publié, définissant des indicateurs de risque spécifiques pour les marchandises soumises à des droits antidumping et à des droits compensateurs (chapitre 3, sous-section 3). Ces indicateurs sont destinés à couvrir les risques mentionnés dans l'audit de la Cour.

Par ailleurs, étant donné l'importance de l'analyse de risque dans le contrôle douanier, la Commission favorise, dans le cadre du programme Douanes 2002, une action communautaire de gestion du risque, comprenant la définition d'indicateurs de risque dans les procédures douanières d'apurement liées à l'importation, l'exportation et au transit.

9.52. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Sur la base de son propre travail d'audit et de son analyse de la DAS 2000, la Commission ne considère pas qu'il y a eu une gestion insuffisante des risques d'erreurs de légalité ou de régularité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

par recoupement entre les demandes d'aide et une base de données actualisée en permanence où sont enregistrés les parcelles agricoles ou les animaux, d'appliquer des procédures uniformes en matière de calcul, de comptabilité et de paiement des aides, de procéder en temps opportun et par échantillonnage à des contrôles sur place auprès des demandeurs afin de vérifier la réalité physique des demandes d'aide, et de prévoir un système de sanctions en cas de déclaration inexacte.

9.54. Le risque de déclarations inexactes de la part de bénéficiaires n'est que partiellement couvert, car les erreurs concernant la réalité physique des éléments figurant sur les déclarations, c'est-à-dire la véritable nature du produit agricole semé sur l'ensemble de la parcelle en cause ou le nombre d'animaux réellement détenus, ne peuvent être décelées que par des contrôles physiques sur place. Le règlement de base du SIGC ne prévoit qu'une couverture minimale limitée (5-10 %) par ce type de contrôles physiques.

9.55. Un certain nombre d'insuffisances demeurent dans plusieurs États membres (voir rapport spécial n° 4/2001), une partie des obligations les plus importantes n'étant notamment pas toujours respectées. Globalement, le SIGC peut être considéré comme une base valable pour gérer le risque de déclarations incorrectes ou inexactes ; la Commission devrait cependant mieux assurer la mise en œuvre complète et uniforme de ce système. En outre, le SIGC ne concerne que certaines lignes budgétaires (représentant quelque 60 % du total des dépenses), et non l'ensemble des dépenses agricoles.

9.54. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les contrôles physiques restent la méthode principale qui permet de garantir le respect de la réglementation et qui donne l'assurance que les bases de données ont été correctement alimentées. La Cour cite l'exigence minimale requise pour les contrôles sur place, qui est de 5 % seulement pour les cultures arables et de 10 % pour les animaux. Cependant, ces chiffres correspondent au minimum légal absolu du pourcentage de demandes d'aide, et la proportion de zones ou d'animaux réellement contrôlés est toujours supérieure, et parfois nettement. Il faut également souligner que les contrôles sur place sont généralement fondés sur le risque et il est nécessaire que le taux de contrôle sur place augmente lorsque des irrégularités manifestes sont détectées.

Le système d'octroi des aides directes est fondé sur les demandes des producteurs mais la Cour semble négliger le recoupement d'informations très complet (entièrement administratif) et les autres contrôles que permettent les bases de données et auxquels elles sont soumises. Ces vérifications administratives complètes permettent une sélection des contrôles sur place, entraînent l'application de sanctions et le cas échéant des retards de paiement pour les producteurs en infraction. Par conséquent, les effets dissuasifs des vérifications administratives peuvent être considérés comme l'un des éléments clés du SIGC.

9.55. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission se félicite de l'appréciation positive du SIGC par la Cour. Elle a également constaté des faiblesses persistantes dans certains États membres et les aborde de manière globale dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, que la Cour a par ailleurs jugée (dans son récent projet de rapport sur l'ESB — point 1.69) comme un très bon moyen d'inciter les États membres à prendre des mesures correctrices.

Après avoir défini le cadre réglementaire permettant de procéder à des dépenses conformément au SIGC et de donner aux États membres des orientations et des conseils à propos de leur système SIGC, la Commission suit de près son

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.56. En conclusion, le système fournit une base valable pour contrôler la plupart des dépenses du FEOGA-Garantie mais ne permet pas, tel qu'il fonctionne actuellement, d'obtenir une assurance suffisante. Les résultats des contrôles effectués par la Cour concernant les opérations du FEOGA corroborent les insuffisances mises au jour en ce qui concerne le fonctionnement du SIGC et la gestion d'autres marchés agricoles (voir points 2.29-2.52).

Actions structurelles

9.57. L'objectif des Fonds structurels (FSE, FEDER, FEOGA-Orientation et IFOP) et du Fonds de cohésion, qui représentent environ 35 % du budget, est de contribuer au renforcement de la cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Les dépenses relevant des Fonds structurels sont effectuées dans le cadre d'une structure très complexe faisant intervenir une multitude d'entités de gestion qui mettent en œuvre des milliers de projets. Les règles des Fonds structurels sont souvent compliquées, difficiles à appliquer et susceptibles d'être mal interprétées. Dans le cadre de la réglementation relative à la période de programmation 1994-1999, dont la clôture est en cours, la Commission ne dispose d'aucune base juridique précise pour imposer des sanctions ou des corrections financières lorsqu'elle constate des déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. Le cadre juridique relatif à la période de programmation 2000-2006 permet de remédier à cette insuffisance.

fonctionnement, ce qui permet d'identifier les éventuelles défaillances dans l'organisation du système, de sorte que les États membres puissent prendre les mesures qui s'imposent pour remédier aux problèmes identifiés. Si les systèmes SIGC mis en place par un État membre ne se révèlent pas satisfaisants, la Commission refuse, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, de financer tout ou partie des dépenses concernées.

En outre, la Commission procède à un réexamen de la législation relative au SIGC depuis la fin de l'exercice 2000, ce qui donnera lieu à un nouveau règlement codifié en 2002, et elle tient également à faire observer que les réunions régulières du groupe d'experts sont un cadre extrêmement favorable à l'harmonisation, l'amélioration et l'échange des informations.

9.56. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne les faiblesses détectées par la Cour dans les dépenses agricoles en général, la Commission estime qu'il conviendrait de les replacer dans un contexte adéquat, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. Il faut notamment répéter, au sujet de la mesure des superficies, que les agriculteurs sont parfois confrontés à de grandes difficultés pour mesurer leurs parcelles avec précision. Par conséquent, il n'est pas surprenant que les contrôles sur place effectués par la Cour 18 mois après la déclaration d'aide, alors que des parcelles peuvent avoir été regroupées ou reconstituées, révèlent souvent des différences (plutôt mineures, en général), d'où la nécessité de quelques tolérances réglementaires et techniques.

9.57. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel l'exécution des Fonds structurels est un processus complexe qui concerne nécessairement un grand nombre d'organismes divers pour mettre en œuvre plusieurs milliers de projets cofinancés par le budget communautaire. Il doit exister des règles détaillées visant à garantir que les objectifs des Fonds structurels seront atteints et des problèmes liés à leur interprétation risquent de surgir. La Commission a fourni des efforts en vue d'améliorer la clarté des règles pour la période 2000-2006, notamment par l'adoption du règlement (CE) n° 1685/2000, et donne aux États membres des orientations sur les questions qui sont soulevées.

Conformément à l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88, la Commission estime qu'elle peut non seulement imposer des corrections dans les cas individuels d'irrégularité, mais qu'elle

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.58. De précédents audits de la Cour ont fait apparaître que, avant la présentation des déclarations de dépenses ou la clôture des formes d'interventions, les États membres n'ont effectué aucune des vérifications nécessaires ou qu'une partie limitée d'entre elles. L'adoption du règlement (CE) n° 2064/97, fixant les exigences auxquelles doivent satisfaire les procédures de contrôle et de gestion mises en place par les États membres, constitue de la part de la Commission une initiative importante en vue du renforcement du contrôle financier des Fonds structurels par les États membres.

9.59. Le règlement dispose que les contrôles à effectuer avant la clôture de chaque forme d'intervention doivent porter sur 5 % au moins de l'ensemble des dépenses éligibles. Aucune orientation précise n'a été fournie concernant les objectifs de ces contrôles ou la sélection des opérations couvertes. En fait, un équilibre doit être trouvé entre les contrôles fondés sur une analyse de risques, qui offrent les meilleures chances de détecter et de corriger les erreurs, et les contrôles représentatifs, qui permettent à la fois de déterminer l'incidence des erreurs et de prévenir les demandes incorrectes. L'audit de la Cour relatif à la mise en œuvre de ce dispositif de contrôle a montré que, bien que des progrès aient été réalisés, un certain nombre de déficiences significatives concernant la mise en œuvre des contrôles prévus demeurent dans les États membres visités. 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, la Commission n'avait procédé qu'à un examen limité de l'action des États membres (voir points 3.47-3.52).

9.60. Les résultats de l'examen des opérations sous-jacentes aux déclarations de dépenses ainsi que les audits approfondis opérés par la Cour sur une sélection de programmes clôturés ont permis de confirmer l'existence de ces déficiences. Les déclarations finales présentées par les États membres comportaient une proportion élevée de dépenses inéligibles, ce qui a entraîné une perte pour le budget communautaire (voir point 3.39).

peut également appliquer des corrections plus importantes lorsque les fonds communautaires courent un risque plus grand, dans des cas dûment justifiés. Cet élément figure dans les lignes directrices internes du 15 octobre 1997 relatives aux corrections financières.

9.58-9.59. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les contrôles réalisés par les États membres sont une obligation qui leur est imposée par l'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, mais la nature et le nombre minimal de ces contrôles sont précisés par le règlement (CE) n° 2064/97. Depuis l'entrée en vigueur de ce dernier règlement, la Commission s'est efforcée de fournir aux États membres des orientations précises sur l'application de ses dispositions, notamment par le biais du manuel d'audit des Fonds structurels, présenté pour la première fois en juin 1998, et par un traitement systématique des questions liées à ce règlement dans le cadre des réunions bilatérales de coordination avec les États membres, des réunions annuelles des contrôleurs financiers de l'UE en 1998, 1999 et 2000, et à d'autres occasions encore.

La Commission a en particulier élaboré des lignes directrices concernant les contrôles à effectuer et la sélection des opérations, qui figurent dans le manuel d'audit des Fonds structurels. Elle procède actuellement à une mise à jour de ce manuel afin de tenir compte des résultats de son propre travail d'audit et des observations de la Cour et discutera de la méthodologie détaillée avec les États membres.

En ce qui concerne l'évaluation de l'application du règlement, les services des Fonds structurels ont effectué plusieurs missions d'audit depuis 1999, afin de vérifier le respect de certains aspects du règlement. En prévision de la clôture des programmes de la période 1994-1999, une enquête exhaustive a démarré au début de 2001 pour vérifier la manière dont il est mis en œuvre par tous les États membres. Lorsque cette enquête révèle des problèmes, les autorités nationales en sont informées afin qu'elles puissent y remédier.

9.60. RÉPONSES DE LA COMMISSION

S'agissant des programmes clôturés cités au point 3.39, leurs conséquences financières sont en cours d'examen, sur la base des informations fournies par les États membres. La Cour reconnaît elle-même que l'un des cas n'a aucun impact sur le budget communautaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.61. Si la Commission et les États membres ne prennent pas rapidement des mesures visant à garantir une application correcte du règlement par les États membres, ils ne disposeront pas d'informations fiables suffisantes pour pouvoir clôturer les formes d'intervention relevant du cadre communautaire d'appui (CCA) pour la période 1994-1999 sans risque de cofinancement de dépenses inéligibles.

Politiques internes

9.62. Le domaine budgétaire des politiques internes, qui représente environ 6 % du budget, est caractérisé par la multitude ainsi que la diversité des mesures et des règles applicables en la matière. La dispersion géographique des nombreux bénéficiaires ajoute à la complexité de la gestion et du contrôle au niveau central. L'audit de la Cour a été centré sur le cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour la recherche et le développement technologique, qui, en termes financiers, constitue le système de gestion le plus important des politiques internes.

9.63. S'agissant des programmes-cadres de recherche, des aides financières sont accordées sur la base des frais réellement encourus. L'extrême précision et la complexité des dispositions contractuelles, qui s'appuient sur un système de remboursement des frais, nécessitent un effort important sur le plan de la gestion, tant de la part des contractants que de la Commission, notamment en ce qui concerne la gestion des propositions, des contrats et des projets en matière d'actions de RDT indirectes. Alors que la vérification des déclarations de dépenses par les services de la Commission se limite essentiellement à des contrôles de vraisemblance, l'examen de la réalité et de l'exactitude des déclarations en cause requiert normalement des contrôles sur place. Pour effectuer ce type de contrôles, la Commission a fait appel à des cabinets d'audit privés.

9.61. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme indiqué dans ses réponses aux points 3.47 et 9.59, la Commission procède actuellement à une enquête sur l'application du règlement. La clôture des formes d'intervention pré-suppose la présentation d'une déclaration de clôture établie par un organisme indépendant conformément à l'article 8 du règlement. Lorsque des obligations en matière de contrôle n'ont pas été respectées, cet organisme devra rendre un avis qualifié. En vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement, la Commission peut exiger la réalisation de nouveaux contrôles et est chargée de procéder à des corrections financières lorsqu'elles sont appropriées et justifiées.

9.63. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le système de financement des programmes-cadres de recherche a ses avantages et ses inconvénients. La Commission a progressivement remédié aux seconds. Malgré son caractère évolutif, les participants et les services de la Commission connaissent relativement bien le système.

En vue du prochain programme-cadre, le système de financement est de nouveau en train d'être révisé afin de le rendre plus simple pour les participants, d'améliorer encore les contrôles dans les limites des ressources financières et humaines de la Commission, de centrer les efforts sur les résultats et d'être encore mieux à même de décourager la surévaluation des coûts et les fraudes.

Récemment, la Commission a nettement augmenté le nombre d'audits effectués sur place auprès de contractants du programme-cadre de recherche, notamment en recourant à des auditeurs professionnels extérieurs, travaillant sous la responsabilité de la Commission. En outre, elle a lancé des actions pilotes imposant à un nombre limité de projets de présenter des déclarations de dépenses accompagnées de certificats d'audit.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.64. Aux termes du cinquième programme-cadre, la Commission ne dispose d'aucun autre moyen pour sanctionner les entités qui gonflent leurs coûts que de réclamer le remboursement des sommes indûment perçues, augmentées de frais d'intérêts. De ce fait, les bénéficiaires ne courent qu'un risque mineur lorsqu'ils surestiment leurs frais réels.

9.65. S'agissant du programme-cadre dans son ensemble, la Commission n'a établi aucun dispositif de contrôle de nature à garantir que les politiques décidées par les responsables et que les actions nécessaires sont mises en œuvre pour parer aux risques identifiés. En conséquence, certaines procédures importantes du système de contrôle n'ont pas été appliquées, ou ne l'ont pas été de manière uniforme; cela vaut tantôt pour l'ensemble, tantôt pour certaines parties du cinquième programme-cadre. Les sous-systèmes et les procédures audités ont systématiquement fait l'objet de tests des contrôles opérationnels clés, qui ont montré qu'un certain nombre de contrôles n'avaient pas été opérés de manière efficace et cohérente par toutes les DG ni dans le cadre de tous les programmes. En particulier, la vérification de la situation juridique et de la solvabilité des contractants ainsi que l'autorisation préalable des clauses contractuelles faisaient défaut ou n'intervenaient pas de manière uniforme. S'agissant du cinquième programme-cadre dans son ensemble, les procédures de contrôle existantes ne permettent donc d'obtenir qu'une assurance limitée. L'existence de ces déficiences est confirmée par les résultats de l'audit de la Cour relatif aux opérations sous-jacentes.

9.64. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le cadre légal des dépenses directes, et notamment des contrats conclus en vertu du cinquième programme-cadre de la Communauté européenne, comprend déjà des mesures de protection des intérêts financiers de la Communauté. Si l'on soupçonne l'existence d'une fraude ou d'une irrégularité financière grave, l'article 3, point 2, et l'article 7, point 6, de l'annexe II du contrat autorisent explicitement la Commission non seulement à réduire sa contribution financière, mais également à la récupérer dans la totalité.

Il n'en reste pas moins que le renforcement des dispositions relatives aux contrôles est l'une des principales priorités de la Commission. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le programme de travail de l'OLAF prévoit l'intégration de mesures et de sanctions administratives dans le domaine des dépenses directes. Outre les dispositions existantes concernant le remboursement de la contribution financière de la Communauté, une clause de sanction financière complémentaire est à l'étude pour les cas de surévaluation délibérée ou résultant d'une négligence dans le domaine des dépenses directes.

9.65. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Avec le cinquième programme-cadre, la Commission a apporté des améliorations significatives au système afin de maîtriser les risques potentiels, notamment en ce qui concerne la sélection des propositions, une nouvelle stratégie de renforcement des contrôles sur place et des mesures plus efficaces en cas d'irrégularités financières.

Les contrôles internes ont été intensifiés, ce qui a entraîné une refonte des organigrammes de certaines DG et une décentralisation de la gestion financière, ainsi qu'une formalisation des circuits financiers et une amélioration de la gestion financière et de l'audit interne.

En ce qui concerne la vérification préalable de la viabilité juridique et financière des entités participantes, une méthodologie plus sophistiquée a été mise au point afin de garantir une application cohérente des critères types de détermination du risque financier. S'agissant des systèmes de remboursement des coûts des contractants, le document intitulé «Choix du système de remboursement des frais pour la RDT par les participants» fournit des lignes directrices aux participants. Les contrôles sur place sont le seul moyen de vérifier la pertinence de ce choix. Le contrôle de cohérence portant sur le modèle de remboursement des coûts pour chaque contractant s'effectue dans le cadre de la vérification de viabilité juridique et financière concernant chaque programme. Cette vérification sera étendue au-delà de chaque programme de recherche spécifique avec la mise en place d'une base de données commune.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Actions extérieures

9.66. Le domaine des actions extérieures représente environ 6 % du budget. Il se caractérise par une grande diversité de mesures, ainsi que par une dispersion géographique des actions au niveau mondial. L'Office de coopération EuropeAid, créé le 1^{er} janvier 2001, poursuit l'élaboration du cadre général de contrôle dans ce domaine.

9.67. Pour l'exercice 2000, la Cour a effectué un audit du programme Tacis, essentiellement au niveau de la Commission (voir points 5.24-5.44). Ce programme constitue l'un des volets de la rubrique «actions extérieures» des perspectives financières et s'adresse en particulier aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie. L'assistance communautaire dans le cadre du programme Tacis consiste généralement en l'octroi d'aides pour le financement de contrats d'assistance technique, l'objectif étant d'encourager le passage des pays bénéficiaires à une économie de marché performante. Cela implique la prise en charge des dépenses encourues par les consultants, qui correspondent pour la plupart au temps de travail, facturé sur la base de barèmes établis ainsi qu'à d'autres dépenses, tels les frais de voyage et de séjour. Le risque inhérent à ce type de contrats est que la réalité et la qualité des services fournis ne soient pas conformes aux déclarations de dépenses présentées par le consultant ni étayées par des fiches de pointage et des rapports d'exécution.

9.68. La Commission dispose d'un système relativement bien développé qui couvre le processus depuis la réception de la facture du consultant jusqu'à l'acquittement de celle-ci. Ce système comporte un contrôle approfondi du contenu de chaque facture, afin de garantir l'exactitude arithmétique de celle-ci, sa conformité aux clauses contractuelles (y compris les taux de financement appliqués), la réception des rapports ou autres éléments à fournir, et sa vraisemblance. Les travaux de la Cour ont permis de constater que ces contrôles étaient généralement efficaces; elle recommande cependant que l'examen des rapports fournis aux gestionnaires de projets par les unités de suivi avant l'approbation des paiements fasse partie intégrante de la procédure de paiement. Il conviendrait également que les contrôles sur place soient opérés en temps opportun et sur une plus grande échelle.

Le résultat des négociations est soumis à une autorisation, parfois implicite, puisque différents services scientifiques et financiers de la direction générale doivent donner leur accord pour que la Commission puisse sélectionner le projet.

9.66. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Depuis janvier 2001, après l'introduction du guide pratique des procédures contractuelles d'aide extérieure de la CE, les procédures applicables, les formats de publication et les contrats types sont identiques dans le monde entier, pour toutes les dépenses budgétaires — une évolution grandement appréciée des soumissionnaires potentiels. Un guide complémentaire des procédures financières pour l'aide extérieure de la CE est en préparation.

9.67. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le risque de voir un contractant faire une fausse déclaration existe dans tout contrat. Selon les nouvelles dispositions, le gestionnaire du projet est tenu de confirmer que les coûts facturés par le contractant sont acceptables. Le nouveau contrat de services comprend une prévision mensuelle des liquidités, qui doit être utilisée afin de garantir que tout écart par rapport aux prévisions correspond effectivement à un changement dans l'apport réel en temps des experts et dans les dépenses accessoires.

9.68. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans le cadre des nouvelles dispositions standard introduites en 2001, un gestionnaire de projet représentant les intérêts du contractant est désigné pour chaque contrat. Il est chargé de suivre l'évolution du contrat et les résultats obtenus. En outre, les programmes font l'objet d'une évaluation indépendante afin d'examiner les questions d'efficacité, d'efficience, de pertinence de l'impact et de durabilité.

Les gestionnaires des projets doivent confirmer que les factures reflètent les activités effectivement réalisées par les contractants (sur la base de leur connaissance personnelle du projet grâce aux rapports de suivi) avant de les approuver en vue de leur paiement. La suppression du nouveau contrat de services de la

OBSERVATIONS DE LA COUR

clause prévoyant une vérification des documents probants avant le paiement des factures devrait permettre à l'avenir aux gestionnaires de projets de suivre plus attentivement l'évolution des contrats.

Dépenses administratives

9.69. En planifiant son audit des dépenses administratives, qui représentent environ 5 % de l'ensemble du budget, la Cour a tenu compte des résultats globalement satisfaisants de l'examen des principaux systèmes de rémunération et des opérations immobilières, effectué précédemment. Cette année, la Cour a examiné de manière approfondie les contrôles relatifs aux procédures de passation des marchés appliquées par les institutions dans le cadre de leurs achats de biens et de services; les résultats correspondants sont exposés aux points 7.20-7.33. La Cour est arrivée à la conclusion que, sous l'angle de la légalité et de la régularité, les dépenses administratives de la Commission — l'élément dominant dans cette rubrique des perspectives financières — de même que les dépenses du Parlement, du Conseil et de la Cour de justice étaient satisfaisantes (voir point 7.7). Les comptes de la Cour des comptes font l'objet d'un rapport distinct établi par des auditeurs indépendants; ce rapport est publié séparément au Journal officiel (voir point 7.7).

CONCLUSION

Fiabilité des comptes

9.70. La Cour est d'avis que les comptes sont fiables, sous réserve des problèmes mentionnés ci-dessus qui concernent les immobilisations, l'insuffisance d'informations relatives aux avances et acomptes, la surestimation des engagements restant à liquider et l'absence d'engagements budgétaires, notamment dans les Fonds structurels, ainsi que l'évaluation du résultat économique.

9.70. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souligne la réalité des améliorations introduites en matière de fiabilité des comptes, notamment en matière d'immobilisations, de créances, de résultat économique et d'informations incluses dans les annexes des états financiers (perspectives financières, RAL anormal, pensions, intermédiaires financiers, etc.). Elle ne rejoint pas certaines observations méthodologiques développées par la Cour au sujet des immobilisations et du résultat économique. Elle poursuivra ses efforts quant à la fiabilité des comptes et à la mise en place du nouveau cadre comptable.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.71. De plus, dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire, les engagements restant à liquider pour les quatre Fonds structurels fin 1999 ont été repris dans un seul article par objectif. Pour les lignes dotées de tels montants significatifs, le principe de spécialité budgétaire perd de sa signification.

9.72. La Commission est invitée à réviser la partie de sa proposition de règlement financier relative à la comptabilité et à la reddition des comptes afin de tenir compte des propositions contenues dans l'étude réalisée par les experts. De plus, elle doit entamer la mise en œuvre des travaux visant à définir un nouveau cadre comptable basé sur les principes d'une comptabilité patrimoniale, tout en y affectant les ressources nécessaires. Dans l'attente de la réalisation complète de la modernisation de la comptabilité, le résultat économique ne reflète que partiellement la réalité économique.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

9.73. À l'exception de la gestion interne de l'Union, les systèmes de contrôle ou de gestion examinés souffrent d'insuffisances, notamment sur le plan de leur mise en œuvre.

9.71. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La structure budgétaire sert à regrouper les crédits destinés à une catégorie déterminée d'interventions. Les lignes «achèvement» mentionnées par la Cour regroupent des programmes décidés avant la période actuelle pour un objectif déterminé, ce qui représente le lien logique entre eux. En revanche, l'ordre de grandeur des lignes budgétaires ne constitue pas un critère aussi fondamental. De plus, les crédits à inscrire sur ces lignes devraient être en baisse rapide au cours des prochaines années et il convient d'éviter des changements fréquents dans la nomenclature. Par ailleurs, le suivi de l'exécution peut être effectué, si nécessaire, à un niveau plus décentralisé puisqu'il existe des subdivisions dans la comptabilité.

9.72. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne le projet de modernisation de la comptabilité, un document de travail détaillant les différents axes de projet et précisant un plan d'action a été établi. Dans la proposition modifiée du règlement financier, la Commission a inclus les principes comptables généralement admis, a détaillé la composition des comptes annuels et a tenu compte des propositions de l'étude réalisée par les experts. Afin de renforcer la fiabilité des comptes, la Commission s'attache à apporter tous les ans des améliorations dans les états financiers notamment en ce qui concerne le résultat économique.

9.73 à 9.76. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission estime déployer des efforts importants visant à mettre en place des systèmes de contrôle cohérents et en assurer une mise en œuvre efficace, notamment dans les domaines de l'agriculture, des actions structurelles, de la recherche et des actions extérieures. La réforme de la Commission et la refonte du règlement financier sont des éléments importants de cette action.

Avec la révision annuelle des politiques de gestion, il est tentant de relever constamment les normes applicables, ce qui pourrait résulter en une appréciation négative du résultat obtenu malgré une nette amélioration de la situation par rapport à l'année précédente, du fait d'un changement de la norme. Les institutions doivent se garder de modifier le niveau des performances à atteindre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

La probabilité d'erreur et la gravité des erreurs commises sont liées à la complexité de la réglementation. Cet aspect devrait être pris en considération pour que l'assurance donnée soit raisonnable.

Enfin, une telle évaluation devrait également tenir compte du coût des mesures correctives à prendre pour atteindre un niveau d'irrégularités acceptable. Si le bénéfice qu'apporte un nouveau contrôle n'est que marginal, son rapport coût/bénéfice pourrait être remis en question.

9.73. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a pris conscience du potentiel de développement de ses systèmes de contrôle interne et en a fait l'un des grands axes de la réforme actuelle de la gestion financière. Cependant, il faut du temps pour améliorer la gestion financière et la Cour doit se rendre compte que bon nombre des systèmes qu'elle évoque ont été mis en place avant le lancement du processus de réforme. Les actions entreprises en vertu du processus de réforme, notamment l'élaboration de normes de contrôle minimales à appliquer par les services de la Commission, la responsabilisation des services ordonnateurs et l'autoévaluation des systèmes de contrôle interne devraient aboutir à d'importantes améliorations des systèmes à l'avenir.

Il va de soi que la Commission doit se tourner vers ses partenaires chargés de gérer les dépenses indirectes en son nom afin qu'ils participent à l'amélioration des contrôles. Elle prend d'ailleurs des mesures pour accroître son contrôle sur ce type de dépenses. La Commission poursuivra également l'action qu'elle a entreprise pour améliorer les systèmes en réponse aux rapports spéciaux de la Cour.

9.74. Ainsi les dispositions générales d'encadrement de contrôle dans le domaine des actions structurelles [règlement (CE) n° 2064/97] n'ont pas réussi à instaurer un contrôle complet, cohérent et efficace, ne prévoient pas de sanctions suffisamment dissuasives en cas de déclaration incorrecte par les bénéficiaires et sont loin d'être appliquées intégralement. Dans le domaine de l'agriculture des faiblesses ont été constatées au niveau de la mise en œuvre du SIGC qui concernent parfois des éléments insuffisamment complets pour permettre des contrôles efficaces et même des éléments du système qui n'étaient pas encore en place (voir rapport spécial n° 4/2001, points 74-80, JO C 214 du 31.7.2001). S'agissant de l'apartie de la politique agricole commune non

9.74. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les obligations en matière de contrôle des actions structurelles ont été renforcées et précisées dans le règlement (CE) n° 2064/97. Pour la nouvelle période de programmation 2000-2006, les règlements (CE) n° 438/2001 et (CE) n° 448/2001 contiennent de nouvelles obligations détaillées concernant la gestion et le contrôle des Fonds structurels par les États membres et définissent les procédures applicables en cas de corrections financières. Les sanctions imposées aux bénéficiaires individuels en cas d'irrégularités relèvent de la responsabilité des États membres qui doivent respecter les dispositions de l'article 280 du traité. La procédure de clôture des

OBSERVATIONS DE LA COUR

couverte par le SIGC, il importe de développer davantage le dispositif de contrôle. En ce qui concerne les politiques internes et les actions extérieures, domaines où la Commission assume directement la responsabilité de la mise en œuvre des programmes, le système de contrôle doit encore être considérablement amélioré et être rigoureusement appliqué, comme l'ont montré les audits de la Cour.

9.75. Les contrôles effectués par la Cour sur des opérations de paiements démontrent que les dispositifs de contrôle n'empêchent pas des utilisations irrégulières trop fréquentes des fonds communautaires.

9.76. En conséquence, la maîtrise insuffisante par la Commission des processus de contrôle interne, notamment aux niveaux décentralisés, ne permet pas de donner une assurance raisonnable que les opérations sous-jacentes aux paiements sont dans leur ensemble légales et régulières. La Commission devrait développer davantage les règlements et dispositions d'encadrement en matière de contrôle, en renforçant les dispositifs existants, en assurant leur application intégrale et en introduisant de tels mécanismes là où ils n'existent pas encore.

programmes établie à l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97 permettrait de s'assurer que les lacunes et les irrégularités précédemment détectées soient rectifiées avant la présentation de la déclaration de dépenses finale. La Commission continuera à développer ses propres activités d'audit, notamment en effectuant de nouvelles vérifications des systèmes de gestion et de contrôle des États membres afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux prescriptions communautaires et offrent une protection suffisante aux fonds communautaires.

Pour l'agriculture, la Commission partage l'opinion de la Cour selon laquelle les États membres devraient s'efforcer d'intégrer leurs systèmes de contrôle et encourager cette approche par des moyens à la fois législatifs et pratiques. La législation existante contient déjà des dispositions spéciales en ce sens, soulignées par la révision actuelle du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), et les audits sur place débouchent souvent sur l'envoi de recommandations aux États membres. Quant aux autres dépenses de la PAC, les secteurs qui ne sont pas couverts par le SIGC ont leur propres moyens de contrôle. En outre, la Commission s'est efforcée d'harmoniser son approche avec celle du SIGC lorsque cela paraissait approprié, par exemple en prévoyant les mêmes systèmes d'identification des animaux et des terrains, des vérifications par recoupement dans les bases de données et des procédures d'analyse du risque et de contrôle similaires à celles utilisées par le SIGC. Elle a également prévu d'appliquer des corrections financières substantielles en cas de non-respect des modalités de contrôle.

En ce qui concerne les politiques internes, en particulier dans le domaine de la recherche, la Commission a apporté des améliorations significatives au système afin de maîtriser les risques potentiels inhérents aux modalités de contrôle grâce au cinquième programme-cadre, notamment en ce qui concerne la procédure de sélection, la phase de négociation et la préparation des contrats. Simultanément, les contrôles internes ont été renforcés et seront encore améliorés dans le cadre de la réforme de la Commission. De nouvelles améliorations sont prévues dans le prochain programme-cadre.

Pour ce qui est des actions extérieures, la Commission continue à développer son cadre de contrôle, notamment grâce à l'introduction, depuis janvier 2001, de procédures standard (notamment en matière de publication des offres et de contrats types), qui sont désormais applicables à toutes les dépenses budgétaires consacrées à des programmes de développement extérieurs. En outre, un guide complémentaire des procédures financières pour l'aide extérieure de la CE est en préparation.

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT
DES SIXIÈME, SEPTIÈME ET HUITIÈME FONDS
EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT (FED)

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DES SIXIÈME, SEPTIÈME ET HUITIÈME FED

TABLE DES MATIÈRES	Points
Chapitre I — Mise en œuvre des sixième, septième et huitième FED au 31 décembre 2000	1-29
Situation à la fin de l'exercice 2000	1-10
Faits saillants de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice	11-27
Des réserves générales créées au sein des trois FED en cours d'exécution	12
Un niveau de paiement en deçà des objectifs	13
Des engagements du huitième FED dont l'ampleur est à nuancer	14-16
L'incidence des retards d'exécution sur la revue à mi-parcours de l'aide programmable.	17-20
Le degré réel de la mobilisation des fonds Stabex	21-27
Conclusions et recommandations	28-29
Chapitre II — Déclaration d'assurance relative aux Fonds européens de développement	30-38
Déclaration d'assurance relative aux sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2000	I-IV
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	30-38
Introduction	30-32
Fiabilité des comptes	33-37
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	38
Chapitre III — Suivi des observations antérieures: Secrétariat ACP	39-51
Introduction	39
Le rapport 1990 de la Cour des comptes et le rapport 2000 de la DG AUDIT	40-41
Dotation forfaitaire dans le cadre de la convention de financement 2000-2004	42-44
Augmentation du niveau de la dotation	45-46
Dotation non liée à la charge de travail	47
Contrôle assuré par la Commission	48
Conclusions	49-50
Recommandation	51

Chapitre IV — Observations principales des rapports spéciaux publiés par la Cour depuis la dernière procédure de décharge	52-54
Rapport spécial n° 5/2001 relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (septième et huitième FED)	52-54
L'audit de la Cour	52
Conclusion et recommandations	53-54
Chapitre V — Autres observations	55-61
Tendance à déconcentrer la gestion des crédits en marge du règlement financier	55
Adaptation des modalités de la coopération avec les pays ACP en proie à des conflits armés	56
Audits externes diligentés par les services de la Commission	57-61

CHAPITRE I — MISE EN ŒUVRE DES SIXIÈME,
SEPTIÈME ET HUITIÈME FED
AU 31 DÉCEMBRE 2000

Situation à la fin de l'exercice 2000

1. Les Fonds européens de développement (FED) sont le produit de conventions internationales ⁽¹⁾ entre les États membres de l'Union européenne et 71 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ⁽²⁾ ainsi que de décisions du Conseil relatives à l'association de 24 pays et territoires d'outre-mer (PTOM). La Commission est chargée de la gestion des FED, en association avec les États ACP, sans préjudice des responsabilités confiées à la Banque européenne d'investissement (BEI) pour la mise en œuvre de certains instruments financiers ⁽³⁾.

2. Chaque FED est composé d'une dotation financière globale, provenant des contributions des États membres, divisée en quatre sous-dotations:

- a) *l'aide programmable* en principe destinée à la mise en œuvre de projets de développement au sein de programmes indicatifs nationaux (PIN) conclus avec chaque pays ACP. Depuis le huitième FED, l'enveloppe financière des PIN est libérée en deux tranches (voir point 18);
- b) *l'aide non programmable* réservée à des domaines spécifiques de coopération tels le soutien aux produits agricoles et miniers;
- c) *l'appui à l'ajustement structurel* lié à l'aide budgétaire et au soutien à la balance des paiements des États bénéficiaires;
- d) *une réserve générale* créée durant l'exercice 2000, comprenant tous les fonds en attente d'affectation.

La cogestion est le principe de base d'exécution des FED qui associent à la Commission (ordonnateur principal), un ordonnateur national dans chaque pays. L'approbation des décisions de financement (engagements primaires) est du seul ressort de la Commission qui, au-delà

⁽¹⁾ Dont la première, la convention de Yaoundé I, date de 1964.

⁽²⁾ L'accord de Cotonou du 23 juin 2000 porte le nombre de ces pays à 77.

⁽³⁾ Capitaux à risques et bonifications d'intérêts.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

du seuil de deux millions d'euros, soumet au préalable les propositions de financement à l'avis du Comité du FED, composé des représentants des États membres de l'Union européenne. Les décisions de financement sont ensuite mises en œuvre sous forme de crédits délégués aux ordonnateurs nationaux (engagements secondaires ou contrats).

3. En 2000, les sixième ⁽⁴⁾, septième ⁽⁵⁾ et huitième ⁽⁶⁾ FED ont été exécutés en parallèle car, bien qu'ils aient en principe une durée de cinq ans, la mobilisation de leurs crédits n'est pas limitée dans le temps ⁽⁷⁾. Ce n'est que lorsque la Commission estime l'exécution d'un fonds assez avancée qu'elle en transfère le solde à un fonds ultérieur. Suite à la conclusion le 23 juin 2000 de l'accord de Cotonou qui doit régir le neuvième FED, et dans l'attente de sa ratification, le Conseil ACP-CE a décidé, le 27 juillet 2000, l'application anticipée de cet accord à partir du 2 août 2000. En vertu de cette décision, la Commission a été autorisée à entreprendre la programmation du neuvième FED, à appliquer les nouvelles procédures à la plupart des ressources non affectées des FED en cours d'exécution et à poursuivre le financement des aides non programmables ainsi que celui des institutions et organismes mis en place par la quatrième convention de Lomé. La mobilisation, selon les orientations de l'accord de Cotonou, des ressources mises en réserve au titre des FED en cours d'exécution ⁽⁸⁾ ne pourra intervenir qu'une fois adopté, par le Conseil, le règlement financier applicable au neuvième FED (voir point 12).

4. Conformément aux dispositions de l'article 67, paragraphe 2, du règlement financier du huitième FED, la Commission a fourni une analyse de la gestion financière pour l'exercice 2000. Il s'agit là d'une évolution positive car ce document, censé éclairer la lecture du compte de gestion, n'avait pas été préparé pour les deux exercices précédents. Cette analyse s'avère toutefois largement perfectible car elle se limite à une description des secteurs d'intervention du FED.

3. Dès l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat ACP-CE résultant de l'accord de Cotonou qui doit régir le neuvième FED, les reliquats non utilisés des FED précédents seront transférés au neuvième FED. Le règlement financier du neuvième FED est actuellement en cours de préparation et sera prêt avant l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat.

4. La Commission a effectué en application de l'article 67, paragraphe 2, du règlement financier une analyse de la gestion financière pour l'exercice 2000. La Commission est consciente que cette analyse pourra être approfondie pour le futur, où il sera tenu compte des éléments indiqués par la Cour.

⁽⁴⁾ Troisième convention de Lomé (JO L 86 du 31.3.1986).

⁽⁵⁾ Quatrième convention de Lomé (JO L 229 du 17.8.1991).

⁽⁶⁾ Quatrième convention de Lomé modifiée à Maurice (JO L 156 du 29.5.1998).

⁽⁷⁾ Voir article 7, paragraphe 1, de l'accord interne du 20 décembre 1995 (JO L 156 du 29.5.1998).

⁽⁸⁾ Ressources pour lesquelles la question de la ratification de l'accord de Cotonou ne se pose pas.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5. Ainsi, la mise en œuvre pratique des actions concourant à la poursuite des objectifs de lutte contre la pauvreté n'est pas expliquée. Le lancement de nouveaux programmes transversaux dans le domaine de la santé et des entreprises privées n'est pas abordé malgré la spécificité des procédures retenues pour ces programmes. Les difficultés rencontrées en termes de taux d'exécution (engagements secondaires, paiements) ne font pas l'objet d'une analyse approfondie et les conclusions tirées n'apparaissent pas toujours fondées. Le faible taux des paiements est minimisé et essentiellement présenté comme un problème conjoncturel résultant d'un bas niveau d'engagements en 1999 qui doit se résoudre en 2001 et 2002 grâce au niveau des engagements en 2000. Les causes structurelles profondes de ce bas niveau de paiement (programmation et conception des projets parfois déficientes, procédures lourdes, faiblesses des administrations nationales), elles-mêmes liées aux difficultés de mise en œuvre des conventions de Lomé, ne sont que peu ou pas abordées. À cet égard, la «traduction des décisions en contrats» est qualifiée de «particulièrement positive» alors que, rapporté au montant des ressources nettes ou à celui des dotations de l'aide programmable, le taux des engagements secondaires (globaux et pour les PIN) demeure préoccupant tant pour le septième que pour le huitième FED (voir points 9 et 14). Aucun commentaire n'est apporté à propos des instruments financiers à mise en œuvre différée comme les cadres d'obligations mutuelles Stabex et les protocoles d'accord pour la mobilisation des aides budgétaires relatives aux appuis à l'ajustement structurel. L'incidence des conflits ou des tensions que connaissent certains pays dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie et qui conduisent à une suspension des aides est tout juste mentionnée mais n'est pas analysée. Par ailleurs, il convient de relever que la présentation du bilan des FED n'a pas évolué, contrairement aux recommandations de simplification et de plus grande lisibilité, faites par la Cour en 1999 ⁽⁹⁾.

6. Le **tableau 1** retrace l'utilisation des sixième, septième et huitième FED au 31 décembre 2000. Les paiements de l'exercice 2000 s'élèvent à 1 548 millions d'euros; ils étaient de 1 275,4 millions d'euros en 1999. Les engagements ⁽¹⁰⁾ de l'exercice 2000, après déduction des dégagements, atteignent 3 758 millions d'euros; ils étaient de 2 692,8 millions d'euros en 1999.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5. Parmi les causes du faible taux des paiements et engagements secondaires, il faut citer notamment:

- la faible capacité d'absorption d'un bon nombre des administrations des pays ACP,
- l'application du principe de bonne gouvernance, qui a gelé les interventions de la Commission dans certains pays,
- l'importance accordée par la Commission aux aspects qualitatifs (résultats et impacts) aussi bien qu'aux aspects quantitatifs,
- la réforme de la gestion des aides extérieures qui ne produit pas immédiatement tous ses effets,
- le redéploiement des effectifs des délégations des pays ACP vers d'autres zones; il y a lieu de rappeler ici également que le nombre de fonctionnaires responsables pour la gestion de l'aide au niveau de la Commission est insuffisant.

La Cour a formulé des observations concernant la présentation des comptes à maintes reprises et la Commission a suivi certaines de ses recommandations en la matière. Au moment de l'établissement des comptes relatifs l'exercice 2000, la Commission a commandé une étude en vue d'améliorer et de moderniser la présentation des comptes du FED, une étude analogue ayant déjà été réalisée pour les comptes budgétaires de la Commission. Cette étude est aujourd'hui achevée et ses résultats seront exploités, dans la mesure du possible, lors de l'établissement des comptes relatifs à l'exercice 2001.

⁽⁹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999 sur les activités relevant des sixième, septième et huitième FED, point 9 (JO C 342 du 1.12.2000).

⁽¹⁰⁾ Décisions de financement. Ces décisions n'apparaissent pas distinctement au tableau 1 car elles font progressivement l'objet de paiements.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7. Le solde disponible pour de nouvelles décisions diminue fortement (37,4 %) puisque, de 9 822,3 millions d'euros à la fin de 1999, il est ramené à 6 147,7 millions d'euros à la fin 2000. Cette évolution est surtout le fait d'une augmentation importante des décisions de financement au titre du huitième FED. Ainsi, le montant cumulé des décisions non liquidées a-t-il progressé de 71 % en un an. La nette réduction du solde disponible pour de nouvelles décisions pourrait accréditer l'idée selon laquelle le rythme d'exécution des FED aurait été plus vif que lors des exercices précédents. Cette impression ne résiste toutefois pas à l'analyse des taux de décaissement (paiements/ressources nettes) et des taux de conclusion de contrats (crédits délégués / ressources nettes) qui confirment la lenteur de la mobilisation des fonds du FED (voir **tableau 2**).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7. Bien qu'inférieurs aux prévisions, les paiements pour l'an 2000 sont en augmentation de 21 % par rapport à l'année 1999. Ceci démontre une nette tendance à l'amélioration des paiements. Cette tendance devrait se confirmer à l'avenir puisque — outre le niveau élevé des crédits délégués en 2000 — la Commission recourra, lorsque c'est possible (qualité de la chaîne de la dépense, contrôles appropriés), à l'aide budgétaire directe pour soutenir des secteurs déterminés (appuis à des programmes nationaux de politiques sectorielles).

Tableau 1 — Utilisation des 6^e, 7^e et 8^e FED au 31 décembre 2000

(Mio EUR)

Ressources et utilisation (ACP + PTOM)	6 ^e FED (expiration 1990)	7 ^e FED (expiration 1995)	8 ^e FED (expiration 2002)	Total au 31.12.2000	Total au 31.12.1999
Dotation initiale	7 500,0	10 940,0	12 840,0	31 280,0	31 280,0
Contribution spéciale BEI	60,0			60,0	60,0
Ressources perçues	8 104,8 ⁽¹⁾	9 676,3 ⁽²⁾	1 859,6 ⁽⁴⁾	19 640,7	17 720,2
Ressources restant à percevoir des États membres	—	2 065,5 ⁽³⁾	11 040,2 ⁽³⁾	13 105,7	14 943,1
Transferts de ressources entre le 6 ^e et le 7 ^e FED	(181,7)	181,7	—	0,0	0,0
Transferts de ressources entre le 7 ^e et le 8 ^e FED	—	(315,0)	315,0	0,0	0,0
Transferts de ressources entre le 6 ^e et le 8 ^e FED	(94,0)		94,0	0,0	0,0
Ressources nettes	7 829,1	11 608,5	13 308,8	32 746,4	32 663,3
Paiements antérieurs à 2000	7 035,3	8 021,2	1 011,2	16 067,7	14 792,2
Paiements de 2000	100,8	478,2	969,1	1 548,1	1 275,4
Décisions restant à liquider	360,0	2 255,1	6 367,8	8 982,9	6 773,4
Utilisation	7 496,1	10 754,5	8 348,1	26 598,7	22 841,0
Solde disponible pour de nouvelles décisions	333,0	854,0	4 960,7	6 147,7	9 822,3

⁽¹⁾ Y compris un transfert de ressources du 4^e FED et les intérêts perçus sur dépôts bancaires.

⁽²⁾ Y compris un transfert de ressources du 5^e FED et les intérêts perçus sur dépôts bancaires.

⁽³⁾ Y compris la TVA à récupérer auprès des États membres.

⁽⁴⁾ Y compris les intérêts perçus sur fonds Stabex.

Source: Cour des comptes.

Tableau 2 — Engagements et paiements au 31 décembre 2000 au titre des 6^e, 7^e et 8^e FED

(Mio EUR)

Type de crédits	6 ^e FED		7 ^e FED		8 ^e FED	
Ressources nettes (RN)	7 829,1		11 608,5		13 308,8	
	Cumul	% RN	Cumul	% RN	Cumul	% RN
Engagements primaires	7 496,1	96	10 754,4	93	8 348,1	63
Engagements secondaires	7 258,5	93	9 363,1	81	3 796,3	29
Paiements	7 136,1	91	8 499,4	73	1 980,3	15

Source: Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8. Quinze ans après son entrée en vigueur, les décaissements du sixième FED représentaient 91 % de ses ressources nettes. Leur progression en 2000 n'a été que de deux points. Le taux de décaissement du septième FED s'établissait à 73 % à la fin de sa dixième année de mise en œuvre, soit une progression de 4 points, infléchie par rapport à celle enregistrée en 1999 (5,3 points). Le taux de décaissement du huitième FED, bien qu'en progression de huit points, n'atteint que 15 % à la fin de la troisième année d'exécution, malgré des avances de 350 millions d'euros versées à des institutions financières internationales (Banque mondiale et BEI) au titre de l'initiative de remise de la dette de certains pays pauvres très endettés (PPTE). Les taux des engagements secondaires (contrats), respectivement 81 % et 29 % pour les septième et huitième FED, montrent que le rythme de mise en œuvre des actions demeure un problème non résolu.

9. La lenteur persistante de l'exécution des FED a diverses causes. La suspension, *de facto* ou *de jure*, de l'aide dans les États ACP en proie à des conflits (Angola, Éthiopie, Érythrée...) ou à des troubles internes (Haïti, Fidji, Côte d'Ivoire...) constitue un des facteurs d'explication. Plus généralement, la faible capacité d'absorption des administrations nationales des États ACP, en dépit des appuis d'assistance technique reçus du FED et d'autres bailleurs de fonds, contribue à l'atonie de la coopération financière et technique. Cette atonie est aussi imputable à la gestion de l'aide par la Commission qui souffre d'interventions dispersées malgré l'existence de secteurs de concentration, de procédures d'exécution (contrats, paiements) toujours lourdes et d'une qualité de préparation des projets encore insuffisante⁽¹¹⁾ en dépit de progrès enregistrés dans ce domaine grâce à la mise en place récente d'un groupe interservice de soutien à la qualité⁽¹²⁾.

9. La Cour cite trois causes structurelles profondes pour le bas niveau des paiements: la programmation et la conception des projets parfois déficiente, les procédures lourdes et les faiblesses des administrations nationales.

Programmation et conception des projets

Programmation: La Commission, dans sa communication du 26 avril 2000, a fixé des domaines prioritaires de l'aide au développement de la Communauté. Six secteurs de concentration ont été retenus pour lesquels l'action de la Communauté présente une valeur ajoutée par rapport à celle d'autres bailleurs. La programmation des stratégies de coopération avec les États ACP pour la mise en œuvre du neuvième FED, en cours de réalisation, est conforme à cette orientation politique. La conséquence à moyen terme sera un nombre limités de projets/programmes par pays en soutien à des politiques sectorielles et la diminution, voire la disparition, des interventions dispersées.

Conception des projets: Un effort est fait pour améliorer la conception des projets. La réunification à partir du 1^{er} janvier 2001 du cycle du projet (identification, exécution et évaluation) dans le cadre de l'Office de coopération EuropeAid fait partie de cet effort (voir point 7 du rapport de la Cour), qui a introduit des systèmes de contrôle de la qualité des projets et

⁽¹¹⁾ Voir points 28-47 du rapport spécial n° 21/2000 sur la gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission (JO C 57 du 22.2.2001).

⁽¹²⁾ Quality support group.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

programmes (QSG). Parallèlement, l'accent est mis sur la formation continue du personnel en charge des dossiers (project manager).

Procédures d'exécution

La Commission a entrepris avec succès une simplification des procédures qui régissent la passation des marchés dans le cadre de la coopération avec les pays tiers. Ces nouvelles règles simplifiées seront applicables dès la ratification de l'accord de Cotonou. Parallèlement, la Commission a entamé cette année l'exercice de déconcentration des pouvoirs du siège vers les délégations dans les pays tiers, dont six délégations dans des pays ACP. Dans l'immédiat, les services au siège en charge de la gestion financière et contractuelle des projets ACP sont renforcés.

Faiblesses des administrations nationales

La faiblesse des administrations nationales a souvent handicapé la bonne exécution des projets et programmes. La Commission considère que le manque de capacité institutionnelle est un obstacle au développement durable et à la lutte contre la pauvreté. C'est la raison pour laquelle elle a fixé comme secteur de concentration de l'aide au développement pour le neuvième FED le renforcement des capacités institutionnelles. Dans l'exercice de programmation en cours, certains États ACP choisissent comme secteur de concentration le renforcement institutionnel.

Pour l'accord de Cotonou et la mise en œuvre du neuvième FED, plusieurs mesures ont été adoptées pour améliorer la programmation (concentration renforcée), pour simplifier les procédures et pour rendre la préparation des projets plus rigoureuse.

10. La réforme de la gestion de l'aide extérieure, décidée par la Commission au cours de l'exercice 2000, est donc un enjeu fondamental. Cette réforme s'appuie sur une rationalisation des méthodes (programmation plus rigoureuse et déconcentration) ainsi que sur des structures (création de l'Office de coopération EuropeAid et renforcement des délégations extérieures de la Commission) dont l'objectif principal est d'assurer la célérité et l'amélioration de la qualité de la conception et de la gestion des projets. Il est toutefois peu probable qu'elle ait une incidence mesurable à court terme. Il convient aussi de signaler que, en février 2000, la DG AUDIT de la Commission a déposé un rapport sur la gestion financière du FED contenant des propositions d'actions dans divers domaines (harmonisation de la réglementation financière et des instructions internes, rationalisation des circuits de signature des conventions de

10. La réforme de la gestion de l'aide extérieure est une étape fondamentale et il est vrai que les résultats ne seront pas visibles à court terme mais au fur et à mesure que les principaux volets qui sont à la base de la réforme pourront atteindre les objectifs établis. Dans ce cadre, l'esprit de la réforme notamment en ce qui concerne la déconcentration des pouvoirs du siège aux délégations ne pourra pas produire des effets significatifs à court terme. Il faut rappeler que le processus pour la première vague des délégations déconcentrées s'achèvera en 2004 et ce sera donc à cette date que l'on pourra juger les effets de cet exercice.

La structure organisationnelle de l'Office de coopération EuropeAid prévoit une direction de support opérationnel en charge de l'élaboration des procédures et des circuits financiers. Les circuits financiers ont été modifiés pour répondre aux objectifs

OBSERVATIONS DE LA COUR

financement et des contrats, etc.). Les services ordonnateurs de la Commission n'avaient donné aucune suite concrète à ce rapport à la fin mai 2001.

Faits saillants de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice

11. Le **tableau 3** ci-dessous résume l'exécution budgétaire des sixième, septième et huitième FED par instrument financier au 31 décembre 2000.

Des réserves générales créées au sein des trois FED en cours d'exécution

12. En se fondant sur les dispositions de l'article 3.3.b de la décision du Conseil ACP-CE du 27 juillet 2000, la Commission a décidé le 15 décembre 2000 de la constitution d'une réserve générale d'un montant de 1 433,4 millions d'euros (voir **tableau 3**). Dans le cadre du huitième FED cette réserve (10,7 % de la dotation

RÉPONSES DE LA COMMISSION

de la réforme. Toutefois, en ce qui concerne l'harmonisation des procédures de marchés pour le FED, il est nécessaire que l'accord de Cotonou soit ratifié par les États membres avant leur entrée en vigueur.

12. En ce qui concerne la note de bas de page 14, la Commission a bien enregistré les remarques des commissaires aux comptes du CDI/CDE sur les exercices 1997 à 1999 du Centre. Elle a examiné les réponses apportées à ces remarques par le directeur actuel du CDE et a proposé au groupe ACP du Conseil que soit réalisé un audit des trois exercices. Le groupe

Tableau 3 — Exécution budgétaire par instrument financier au 31 décembre 2000 ⁽¹⁾

(Mio EUR)

	6 ^e FED		7 ^e FED		8 ^e FED	
	5 174,3		6 070,6		6 547,9	
Dotation PIN + PIR ⁽²⁾	Cumul	% dotation	Cumul	% dotation	Cumul	% dotation
Engagements primaires	4 891,4	95	5 531,3	91	4 360,9	67
Engagements secondaires	4 682,6	90	4 562,0	75	931,7	14
Paiements	4 578,4	88	3 953,5	65	453,9	7
Dotation ajustement structurel	6,0		1 152,6		1 650,0	
Engagements primaires	6,0	100	1 152,6	100	1 352,0	82
Engagements secondaires	6,0	100	1 149,3	100	848,4	51
Paiements	5,4	90	1 137,5	99	641,9	39
Dotation aide non programmable	2 529,2		3 778,7		3 770,8	
Engagements primaires	2 509,4	99	3 702,4	98	2 635,1	70
Engagements secondaires	2 485,1	98	3 362,5	89	2 016,2	53
Paiements	2 468,7	98	3 168,5	84	884,5	23
Réserve générale	9,5		47,4		1 376,5	

⁽¹⁾ L'exécution d'opérations diverses et des reliquats des 4^e et 5^e FED, qui apparaît dans les comptes du FED, n'a pas été retracée ici.

⁽²⁾ PIN = programme indicatif national; PIR = programme indicatif régional.

Source: Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

globale initiale) est établie suite à la diminution drastique des dotations correspondant aux reliquats disponibles au titre des instruments financiers de soutien aux produits de base agricoles (Stabex: – 63 %) et miniers (Sysmin: – 79 %). Elle devrait servir au financement des décisions prises par le Conseil ACP-CE à la fin de l'année 2000 ⁽¹³⁾, pour un montant global de 299 millions d'euros notamment en faveur du programme de promotion commerciale régional (100 millions d'euros), du programme «Proinvest» (110 millions d'euros), des budgets du Centre de développement des entreprises (20 millions d'euros) ⁽¹⁴⁾, du Centre technique de coopération agricole (12 millions d'euros) et du secrétariat des ACP (8 millions d'euros).

Un niveau de paiement en deçà des objectifs

13. Selon le rapport du Comité ACP-CE de coopération pour le financement du développement ⁽¹⁵⁾ de juin 2000, la Commission s'était fixée un objectif de paiements annuels de 1 985 millions d'euros hors opérations de l'initiative concernant la remise de la dette de certains pays pauvres très endettés (PPTE). Les paiements globaux, tous FED confondus, se sont en fait élevés à 1198 millions d'euros (hors PPTE). Le niveau des paiements est particulièrement bas au titre des dotations aux programmes indicatifs nationaux et régionaux: 719 millions d'euros, soit une insuffisance de 28 % par rapport à un objectif de 1 000 millions d'euros ⁽¹⁶⁾. Cette situation est largement imputable à des délais dans la conclusion des contrats (engagements secondaires) pour le septième et surtout le huitième FED. Pour ce dernier, le cumul des engagements secondaires ne représente, au 31 décembre 2000, que 14 % de la dotation de l'aide programmable (voir **tableau 3**).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ACP du Conseil a ainsi décidé de refuser la décharge pour les exercices 1997 à 1999; il a approuvé les termes de référence d'un audit financier et organisationnel, préparés par la Commission, et a mandaté le représentant de la Commission de les communiquer à la partie ACP. Cet audit est financé par la Commission; il doit démarrer incessamment et sera réalisé par des consultants indépendants, par mobilisation du contrat cadre établi par l'unité audit de l'Office de coopération EuropeAid. La Commission a proposé que les travaux de l'audit et la mise en œuvre de ses recommandations soient suivis par un groupe de travail paritaire ad hoc.

13. Voir les réponses aux points 7 et 9.

⁽¹³⁾ Décision n° 3/2000 du Conseil des ministres ACP-CE du 15.12.2000 (JO L 8 du 12.1.2001, p. 38).

⁽¹⁴⁾ Le dernier rapport des commissaires aux comptes du CDI/CDE relatif à l'exercice 1999 fait état de défaillances graves dans la gestion du CDI et recommande à ses autorités de tutelle de faire préparer un rapport sur la façon dont les quatre années précédentes ont été gérées.

⁽¹⁵⁾ 2112/2/00 Rév. 2 du 9 juin 2000.

⁽¹⁶⁾ Voir déclaration du commissaire Nielson lors de la réunion du Conseil «Développement» du 10 novembre 2000.

Des engagements du huitième FED dont l'ampleur est à nuancer

14. Au cours de l'exercice 2000 les décisions de financement prises au seul titre du huitième FED s'élèvent à 3 614 millions d'euros, contre 2 510 millions d'euros en 1999, soit une progression de 43 %. Pour les crédits délégués, la progression est encore plus marquée (111 %). Ce dynamisme est toutefois principalement imputable au poids des décisions de financement approuvées au titre des instruments à déboursement rapide (ajustement structurel et initiative de remise de la dette-PTE). Il s'agit là d'un changement fondamental dans l'approche de la coopération EU-ACP. Pour l'exercice 2000, l'initiative PPTE représente, à elle seule, 1 milliard d'euros en engagements primaires et secondaires. S'il en est fait abstraction, la progression annuelle des engagements primaires et secondaires du huitième FED n'est plus que de 4 %.

15. Une lecture prudente des bons résultats en termes d'engagements au titre du huitième FED s'impose aussi en ce qui concerne l'aide non programmable, rubrique sous laquelle figurent notamment les instruments Stabex, Sysmin et l'initiative PPTE. Au 31 décembre 2000, les engagements primaires et secondaires cumulés au titre de cette aide non programmable représentent respectivement 70 % et 53 % de la dotation qui lui est affectée (voir **tableau 3**). Toutefois cette dotation a été réduite de 1 290 millions d'euros correspondant aux reliquats affectés à la réserve générale (voir point 12). Si la dotation avait été maintenue à son niveau de 1999, les taux d'exécution de l'aide non programmable du huitième FED ne seraient plus que de 52 % pour les engagements primaires et de 40 % pour les engagements secondaires.

16. L'analyse montre que, en 2000, c'est largement au travers d'actions qui ne dépendent pas de procédures individuelles avec les ordonnateurs nationaux des FED que la Commission est parvenue à relancer, dans une certaine mesure, la mobilisation des aides des FED.

L'incidence des retards d'exécution sur la revue à mi-parcours de l'aide programmable.

17. Le compte de gestion de l'exercice 2000 des FED confirme les lenteurs de mobilisation par pays de l'aide programmable, déjà soulignées dans le rapport annuel de la Cour en 1999. Pour le sixième FED, treize pays

14. La Commission est consciente que le dynamisme observé en 2000 concernant les décisions de financement et les crédits délégués est pour une bonne partie imputable au poids des décisions de financement approuvées au titre des instruments à déboursement rapide. Cette évolution est conforme à la nouvelle politique de la Commission qui vise, dans le cadre de sa stratégie globale, à concentrer davantage les interventions communautaires sur un nombre limité de domaines et de secteurs prioritaires, y compris un recours accru aux aides budgétaires. Cette concentration facilite également la complémentarité, la coordination et les opérations de cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds, telles que la mise en œuvre de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (PPTE/HIPC) dans laquelle la Communauté, aux côtés des États membres, a apporté une contribution majeure en tant que créancier, mais surtout comme donateur conformément aux souhaits des pays ACP.

17. Parmi les pays figurant au tableau 4, quatre ont été impliqués dans des conflits internationaux [Congo (Brazzaville) et République démocratique du Congo (Kinshasa), Éthiopie et Rwanda].

OBSERVATIONS DE LA COUR

présentaient encore à la fin de 2000 des paiements inférieurs à 85 % du montant de leur programme indicatif. Pour le septième FED, après dix ans, les paiements pour 25 pays n'atteignaient pas 70 % de l'enveloppe programmable. Le **tableau 4** indique ceux de ces pays qui figurent à la fois dans les deux catégories. Quant au huitième FED, à la fin de sa troisième année, tous pays ACP confondus et par grande zone géographique, le retard d'exécution apparaît déjà car les paiements cumulés n'excèdent pas 9 % du montant global de la première tranche des PIN, ainsi que le met en évidence le **tableau 5.a**.

18. La revue à mi-parcours des programmes indicatifs nationaux et régionaux du huitième FED a eu lieu au cours de l'exercice 2000 (voir **tableaux 5.a et 5.b**). Elle devait permettre de fixer en fonction de divers critères (voir points 19 et 28) la deuxième tranche de l'enveloppe programmable et, le cas échéant, de se prononcer sur l'octroi de fonds supplémentaires pour certains pays. À l'issue de cet exercice, le montant des PIN, tous pays ACP confondus, n'est inférieur que de 3,7 % à celui annoncé lors de l'entrée en vigueur du huitième FED. Cela signifie que la majeure partie des fonds disponibles au titre de la deuxième tranche a été allouée malgré les difficultés de mobilisation des fonds rencontrées par certains pays (voir point 9).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Au Nigeria, l'aide avait été longtemps suspendue; elle vient récemment d'être relancée. Pour le Togo, l'aide est aussi suspendue.

Il faut noter que, pour la Barbade et Trinidad-et-Tobago, la difficulté dans l'absorption des ressources du FED est à trouver dans le fait que pour ces pays l'aide programmable est relativement limitée par rapport aux autres sources d'investissement.

Pour le tableau 5, il faut tenir compte de ce que le huitième FED n'est entré en vigueur qu'en juin 1998 et de ce que les décisions de financement n'ont commencé qu'à partir de 1999 et 2000. Même si ce pourcentage peut paraître à première vue faible, l'expérience montre qu'il doit être considéré comme normal. En effet, le démarrage est toujours plus lent que la période pleine où l'exécution atteint sa vitesse de croisière.

18. La décision sur la deuxième tranche du PIN ne se base pas seulement sur le critère du degré de mobilisation des fonds. Il y avait au total sept critères à appliquer, sur la base de l'article 282, paragraphe 4.

À ce titre, il y a eu une appréciation des critères d'évaluation dans la mise en œuvre de l'aide programmable, où ont été examinés entre autres:

— le respect des engagements pris dans la mise en œuvre des politiques sectorielles et macroéconomiques,

Tableau 4 — Retards d'exécution des 6^e et 7^e FED

(Mio EUR)

Pays	Programme indicatif national 6 ^e FED	Paiements	%	Programme indicatif national 7 ^e FED	Paiements	%
Barbade	5,00	3,76	75,20	5,50	2,87	52,18
Congo (Brazzaville)	48,00	35,91	74,81	51,00	16,54	32,43
République démocratique du Congo	166,50	121,84	73,18	170,00	29,32	17,25
Éthiopie	210,00	169,29	80,61	214,00	118,67	55,45
Kenya	135,00	103,81	76,90	140,00	60,13	42,95
Nigeria	213,50	177,24	83,02	365,00	64,36	17,63
Rwanda	110,00	92,65	84,23	118,00	69,76	59,12
Suriname	24,00	15,84	66,00	27,00	13,60	50,37
Togo	61,50	49,26	80,10	68,00	21,92	32,24
Trinidad-et-Tobago	15,00	6,75	45,00	18,10	11,75	64,92

Source: Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Tableau 5.a — PIN 8^e FED: résultats de la revue à mi-parcours

(Mio EUR)

Régions ACP	PIN initial	PIN au 31.12.2000	Variation PIN (%)	Taux de paiements ⁽¹⁾ (%)
Afrique	4 201,5	4 038,6	– 3,9	7,6
Caraïbes	453,0	438,6	– 3,2	8,8
Pacifique	132,9	132,5	– 0,3	6,1
Total ACP	4 787,4	4 609,7	– 3,7	7,6

Tableau 5.b — PIN 8^e FED: extraits des résultats de la revue à mi-parcours

(Mio EUR)

Pays ACP	PIN initial	PIN au 31.12.2000	Variation PIN (%)	Taux de paiements ⁽¹⁾ (%)

Pays en conflit selon Comité FED du 22 novembre 2000

Angola	167,0	116,9	– 30,0	0,1
Éthiopie	294,0	206,0	– 29,9	0,5
Ouganda	210,0	210,0	0,0	2,7
Rwanda ⁽²⁾	0,0	110,0		
Sierra Leone	111,5	78,1	– 30,0	0,0
Zimbabwe	110,0	110,0	0,0	10,0

Pays sous consultation art. 366 bis Lomé IV / art. 96 Cotonou

Comores	27,5	19,3	– 29,8	9,5
Côte d'Ivoire	120,0	84,0	– 30,0	4,0
Fidji	25,5	17,9	– 29,8	0,9
Haïti	148,0	148,0	0,0	5,1

Pays bénéficiant de fonds supplémentaires bien que leur taux de paiement soit inférieur au taux de paiement moyen de leur zone géographique

Belize	9,5	11,5	21,1	2,1
Cameroun	133,0	140,5	5,6	4,6
Cap-Vert	30,0	33,0	10,0	7,1
Kiribati	8,5	12,0	41,2	0,0
Mali	189,0	209,0	10,6	2,3
Maurice	39,5	42,0	6,3	4,6
République dominicaine	106,0	110,0	3,8	2,4
Samoa	11,5	14,2	23,5	5,2
Tchad	141,5	151,6	7,1	3,0

⁽¹⁾ Montant des paiements cumulés rapporté au montant de la première tranche versée.

⁽²⁾ Le PIN du Rwanda n'a été signé que le 9 mars 2000.

Source: Cour des comptes.

— le respect du calendrier de réformes,

— la performance dans l'utilisation des fonds du FED 8,

— les performances macroéconomiques,

— les progrès enregistrés dans les politiques structurelles.

La réduction des deuxièmes tranches aurait pu être plus importante sans la pression des États membres, qui se sont opposés aux propositions de la Commission dans plusieurs cas.

OBSERVATIONS DE LA COUR

19. Lors des délibérations du Comité du FED, certains États ont été pénalisés (pas d'octroi de la deuxième tranche) et les fonds ainsi rendus disponibles ont été affectés à des États jugés plus méritants qui, outre l'allocation de la deuxième tranche, ont parfois reçu des fonds supplémentaires. La difficulté de l'analyse du processus suivi réside moins en l'explication des pénalités infligées, qui apparaissent logiques (par exemple: pas de deuxième tranche pour l'Angola), que dans celle des primes en fonds supplémentaires. Pour certains pays (Malawi, Gabon, Zambie, ...) dont le taux de paiement est nettement supérieur au taux moyen de paiement de leur zone géographique, les fonds supplémentaires constituent une prime accordée aux efforts de mobilisation des fonds communautaires. Toutefois, d'autres pays comme le Mali, le Tchad, le Cameroun ou la République dominicaine, dont le taux de paiement est très inférieur au taux moyen de leur zone géographique, ont également reçu des fonds complémentaires. Ces fonds ont été octroyés en fonction de critères tels que la mise en œuvre de réformes structurelles et institutionnelles. L'analyse de la gestion financière, évoquée ci-dessus au point 4, aurait gagné à mieux justifier les choix pour les pays qui présentent de très faibles taux de paiement.

20. L'examen des résultats de la revue à mi-parcours conduit aussi à s'interroger sur le traitement accordé à quatre pays particuliers: le Rwanda, l'Ouganda, le Zimbabwe et Haïti. Selon les comptes rendus du Comité du FED du 22 novembre 2000, les trois premiers pays sont considérés comme en état de conflit armé et le quatrième fait l'objet de consultations au titre de l'article 366 bis de la convention de Lomé IV révisée (désormais article 96 dans l'accord de Cotonou). Lors de la même réunion, le Comité a estimé que ces pays étaient «incapables d'absorber l'entière allocation initiale du neuvième FED» et que seule une fraction de cette dernière leur serait accordée, l'octroi du solde dépendant de revues ultérieures. Cette approche prudente est tout à fait fondée et il est ainsi difficile de comprendre pourquoi, au même moment, trois de ces pays (Ouganda, Zimbabwe et Haïti) se sont vu attribuer l'intégralité de leur deuxième tranche au titre du huitième FED tandis que le quatrième (Rwanda) s'est vu octroyer, en mars 2000, 110 millions d'euros au titre du PIN du huitième FED (voir **tableau 5.b**). Il faut ainsi s'interroger sur la cohérence qui consiste à ne sanctionner qu'au titre du neuvième FED la grande difficulté d'absorption des fonds communautaires de ces pays et, en contrepartie, à leur réserver un traitement beaucoup plus favorable

RÉPONSES DE LA COMMISSION

19. En application de l'article 282, paragraphe 4, de la quatrième convention de Lomé, la Commission a alloué la seconde tranche (ainsi que les fonds supplémentaires à la seconde tranche) en fonction de sept critères. Le respect du calendrier convenu pour les engagements et les décaissements ne constitue que l'un de ces critères. L'état de préparation des programmes en est un autre, qui ne se reflétait pas, à ce stade, dans les taux d'engagement. C'est pourquoi il se peut que certains pays aient reçu l'intégralité de la seconde tranche en dépit d'un faible taux de décaissement et d'engagement à la date concernée (Mali, Tchad, Cameroun et République dominicaine). La raison en est simplement que sept critères ont été pris en considération.

20. La Commission n'avait aucune intention d'octroyer seulement une fraction de l'allocation initiale à certains pays en conflit qui n'étaient donc pas en mesure d'en absorber le montant total.

Une notification partielle n'aurait en réalité aucune incidence sur le montant de l'allocation réelle. Le 22 novembre 2000, la Commission a présenté pour la première fois au comité du FED une proposition de notification partielle de l'allocation du neuvième FED aux pays en conflit. Cette proposition répondait à la nécessité de donner un signal politique aux pays en cause, et n'était pas directement liée à la capacité d'absorption des fonds à un moment déterminé (le Zimbabwe, par exemple, avait une importante capacité d'absorption, mais était engagé dans un conflit armé). Il a cependant été considéré que l'état de conflit armé pourrait à l'avenir avoir une incidence négative sur la capacité des pays à absorber les fonds. La proposition de notification partielle a été examinée dans un certain nombre de réunions du comité du FED pour être ensuite retirée. Elle n'est pas reprise dans la décision finale. L'absorption des fonds à un moment déterminé n'a pas été le seul critère pris en compte pour l'allocation de la deuxième tranche du huitième FED. Les critères d'allocation des fonds au titre du huitième FED ont été appliqués de façon à la fois

OBSERVATIONS DE LA COUR

sous le huitième FED. La contradiction est d'autant plus grande que certains pays en conflit (Angola, Sierra Leone...) ou sous article 366 bis (Fidji) se sont vu, pour leur part, refuser l'octroi de la deuxième tranche et tous fonds supplémentaires au titre du huitième FED. Là encore, une explication dans l'analyse de la gestion financière aurait rendu plus transparentes les raisons qui ont guidé les autorités du FED dans leurs décisions finales d'allocation des fonds.

Le degré réel de la mobilisation des fonds Stabex

21. Les articles 186 à 212 de la quatrième convention de Lomé organisent le système de stabilisation des recettes d'exportation de produits de base agricoles des FED (Stabex). Ce système met annuellement à disposition de l'ensemble des pays ACP et dans la limite d'un plafond de ressources, des sommes à répartir entre les pays concernés en fonction des pertes de recettes d'exportation enregistrées par rapport à une période de référence. Ces sommes sont mobilisées au moyen de conventions de transferts au titre desquelles les sommes dues à chaque État ACP pour chaque produit de base sont versées en Euros par la Commission «sur un compte portant intérêts, ouvert dans un État membre de la Communauté» (article 211.1). Les conventions de transferts une fois conclues, les fonds versés ne peuvent être utilisés par chaque État ACP que lorsqu'un «protocole définissant un cadre d'obligations mutuelles et précisant les modalités d'utilisation des ressources du transfert» a été signé par la Commission et l'État ACP (article 210).

22. À la fin 2000 et depuis l'ouverture des septième et huitième FED, des conventions de transferts avaient été signées avec 44 pays ACP pour un total de 2 360 millions d'euros ⁽¹⁷⁾. Sur ce total, 1 803 millions d'euros avaient été déboursés par la Commission et présentés dans les comptes des FED conformément à la réglementation en vigueur comme autant de dépenses définitives, ce qui anticipe en partie la réalité de la mise en œuvre des aides, puisque les ressources ne sont utilisées qu'au fur et à mesure de l'exécution des actions inscrites dans les cadres d'obligations mutuelles. Une recherche

RÉPONSES DE LA COMMISSION

constante et cohérente, conformément aux dispositions de la quatrième convention de Lomé, y compris pour l'Ouganda, le Zimbabwe et Haïti. S'agissant du Rwanda, l'élaboration du PIN a été retardée pour des raisons évidentes et sa signature n'est intervenue qu'en mars 2000. La Commission n'a eu d'autre choix que celui de signer pour 70 % de la première tranche, comme le prévoit la convention. Compte tenu des critères applicables, la seconde tranche n'a pas été octroyée.

En raison de l'évolution des conventions ACP-UE, les critères d'allocation applicables pour le huitième FED — de même que pour l'octroi de la deuxième tranche et des fonds supplémentaires — diffèrent de ceux en vigueur pour les allocations relevant du neuvième FED. Les critères d'allocation applicables au neuvième FED ont été examinés et approuvés conjointement avec les États membres.

22. *La Commission estime qu'avoir comptabilisé les transferts de trésorerie Stabex comme des dépenses définitives répond à la réalité des faits. Effectivement, le transfert a été effectué sur des comptes bancaires au nom des autorités locales. D'un point de vue budgétaire, et sans préjudice de la responsabilité juridique de la Commission pour la mise en œuvre de ces fonds, le fait que les ressources seront utilisées au fur et à mesure de l'exécution des actions inscrites dans les cadres d'obligations mutuelles (article 186, paragraphe 2, de la convention de Lomé) n'entraîne pas que le transfert ne soit pas effectivement encouru.*

⁽¹⁷⁾ Les sommes allouées aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ne sont pas comprises dans ce total.

OBSERVATIONS DE LA COUR

entreprise auprès des délégations de la Commission chargées de la mobilisation des conventions de transfert a montré que, pour 39 des 44 pays concernés, 622 millions d'euros restaient encore sur des comptes bancaires ouverts dans la Communauté, tandis que l'équivalent de 170 millions d'euros étaient disponibles sur des comptes bancaires libellés en monnaie locale dans les pays ACP, ce qui représentait au total environ 44 % des dépenses Stabex. Certaines sommes figuraient sur ces comptes bancaires depuis plusieurs années. Le **tableau 6** analyse la situation des pays présentant les sommes immobilisées les plus importantes. Il serait souhaitable que l'analyse de la gestion financière donne une indication du degré effectif de la mise en œuvre des aides.

23. Le **tableau 6** montre que quatre des neuf pays disposant de sommes importantes figurent sur la liste des pays les moins développés (article 330) ⁽¹⁸⁾, c'est-à-dire des pays dans lesquels les besoins de financement sont particulièrement aigus. S'agissant de Sainte-Lucie et de Saint-Vincent, les sommes en dépôt sont considérables puisqu'elles représentent respectivement 2,7 fois et 3,5 fois les enveloppes programmables de ces pays pour les septième et huitième FED. L'analyse montre aussi que, si des cadres d'obligations mutuelles existent bien pour une partie des 622 millions d'euros évoqués au point 22, pour nombre de conventions de transfert, aucun cadre n'a été signé faute d'accord entre les parties (voir **tableau 7**). En outre, certains cadres d'obligations mutuelles connaissent une exécution très lente.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il est toutefois vrai que l'exécution des actions inscrites dans les cadres d'obligations mutuelles s'avère plutôt lente et que dans certains cas les sommes demeurent sur les comptes bancaires pour plusieurs années. Pour cette raison, la Commission pourrait envisager d'ajouter pour 2001 dans le compte de gestion ainsi que dans l'analyse de la gestion financière cette information additionnelle pour attirer l'attention sur le fait que les ressources transférées au titre du Stabex n'ont pas encore été utilisées par les bénéficiaires

23. Pour la Mauritanie, l'utilisation prévue est toutefois une utilisation classique «projet», qui a demandé un temps très long de préparation et d'instruction.

Tous les transferts Stabex doivent être utilisés conformément aux objectifs et conditions définis à l'article 186, paragraphe 2, de la quatrième convention de Lomé.

Tableau 6 — Fonds Stabex immobilisés sur des comptes bancaires au 31 décembre 2000

(Mio EUR)

Pays	Total	Années d'application								
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cameroun	97,58		21,24	47,69		16,46				12,19
Éthiopie	53,86		20,34	15,02	11,22	7,28				
Ghana	26,66	0,43	1,22	5,51	19,33					0,17
Kenya	91,26	24,36	23,87	19,52	23,51					
Madagascar	25,80	0,08	0,69	11,10	8,79			3,02	2,12	
Mauritanie	31,34	26,75	3,59	1,00						
Ouganda	100,05	1,18	4,82	18,69	40,25	32,89 ⁽¹⁾	0,49	1,73		
Saint-Vincent	40,32				1,00	16,24	7,47	15,61		
Sainte-Lucie	30,01					8,89	7,89	9,01		4,22

⁽¹⁾ Sommes en shillings ougandais dont les années d'application d'origine sont indéterminées.

Source: Cour des comptes.

⁽¹⁸⁾ L'Éthiopie, Madagascar, la Mauritanie et l'Ouganda.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Tableau 7 — Exemples de conventions de transfert en attente de cadres d'obligations mutuelles

(Mio EUR)

Pays	Années d'application	Montants
Burundi	1991	7,98
Cameroun	1994 et 1998	42,42
Côte d'Ivoire	1996	19,82
Malawi	1994 et 1995	12,29
Rwanda	1996 à 1998	6,27
Îles Salomon	1998	41,82
Sénégal	1997 et 1998	21,12
Togo	1991 à 1995	16,78
Zimbabwe	1995	13,32

Source: Cour des comptes.

24. Ces situations préoccupantes devraient être étudiées par l'ordonnateur principal du FED qui devrait examiner les mesures permettant la mobilisation des fonds dormants. À cet égard, la quatrième convention de Lomé (article 209.4) prévoit une articulation entre les transferts Stabex et les appuis à l'ajustement structurel. Aussi serait-il possible d'envisager la mise en place de dates butoirs au-delà desquelles les fonds Stabex transférés seraient rapportés aux aides budgétaires allouées au titre des appuis à l'ajustement structurel dans les pays éligibles à ce type d'aides ⁽¹⁹⁾. Semblable approche a été retenue au Bénin, en Éthiopie, au Togo, à Saint-Vincent et à Sainte-Lucie pour plusieurs transferts ⁽²⁰⁾; la même approche était envisagée au début de 2001 par la délégation de la Commission au Cameroun.

25. Hormis les décisions prises au cours de l'exercice 2000 (361,6 millions d'euros), divers transferts concernant des années d'application antérieures à 1999 et atteignant 188,5 millions d'euros n'avaient pas été payés au 31 décembre 2000. Les retards de paiements concernaient trois pays (Burundi, Soudan et Togo) et étaient dus, pour l'essentiel, à une suspension de l'aide en raison de la situation de ces pays au regard des droits de l'homme et de la démocratie. Les services de la Commission estiment imprescriptible cette dette du FED vis à vis de ces trois pays.

24. La Commission a déjà alloué des fonds Stabex au titre de sa facilité d'ajustement structurel pour de nombreux pays. Cette pratique est satisfaisante et sa légalité sera garantie par l'accord de Cotonou.

La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel de tels transferts pourraient à nouveau être effectués en faveur des pays figurant au tableau 6. Cependant, dans certains cas, une autre approche pourrait être préférée, qui consiste à affecter les ressources Stabex non décaissées à d'autres activités particulières (dans le cas du Rwanda, par exemple, les ressources Stabex prévues pour 1996-1998 seront affectées au développement rural, un cadre d'obligations mutuelles devant encore être signé à cet effet).

25. En ce qui concerne le Burundi (septième FED: 29,7 millions d'euros; huitième FED: 13,8 millions d'euros), la reprise de la coopération a permis le paiement des transferts en instance. En ce qui concerne le Soudan (septième FED: 103,8 millions d'euros; huitième FED: 87,1 millions d'euros) et le Togo (huitième FED: 12,1 millions d'euros), les droits acquis par ces pays sous la quatrième convention de Lomé ne sont pas affectés par l'expiration du mécanisme Stabex. À cet égard, il convient de se référer à l'article 70, paragraphe 1, de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui reflète le droit coutumier dans la matière. Selon cette disposition, sauf si le traité n'en dispose ou si les parties en conviennent autrement, l'extinction d'un traité «ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties, créés par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin».

⁽¹⁹⁾ Tous les pays figurant au tableau 6 bénéficient par ailleurs d'appuis à l'ajustement structurel. En outre, en décembre 1999, le Conseil des ministres ACP-CE avait été obligé de prélever 250 millions d'euros sur les ressources programmables du huitième FED pour faire face à une insuffisance de crédits des ressources de la facilité d'ajustement structurel (FAS).

⁽²⁰⁾ Affectation aux aides budgétaires du programme PAS III.

OBSERVATIONS DE LA COUR

26. L'article 207.4 de la convention de Lomé exige de la Commission qu'elle fasse «rapport au Comité des ambassadeurs sur l'état d'avancement du traitement de l'ensemble des transferts». Le 12 décembre 2000, la Commission a déposé son rapport concernant l'année d'application 1999. Ce rapport établit la situation des ressources Stabex à fin juin 2000 et présente la liste des décisions relatives à l'année d'application 1999. Il ne donne aucune indication sur la mise en œuvre des transferts restant à liquider. L'article 31.3 de l'accord interne relatif au financement de la quatrième convention de Lomé demande pour sa part qu'il soit établi chaque année un rapport de synthèse sur le fonctionnement du système de stabilisation des recettes d'exportation et que ce rapport expose en particulier l'incidence des transferts sur les secteurs auxquels ils ont été affectés. Le rapport déposé par la Commission le 21 septembre 2000 pour l'année 1999 expose les modalités du calcul des bases de transfert et compare le montant des transferts 1998 aux recettes d'exportation de chaque produit concerné. S'il énonce les interventions prévues par les cadres d'obligations mutuelles signés au cours de l'année il ne tire aucun bilan d'ensemble et surtout ne fait aucune allusion aux points d'achoppement des transferts restant à liquider et qui nécessiteraient des actions correctives. La structure annuelle du rapport est à l'origine de son manque de vue d'ensemble sur les actions en cours ou restant à entreprendre. L'analyse de la gestion financière (voir point 4) ne comble pas les lacunes de ces deux rapports annuels de mise en œuvre de l'instrument Stabex.

27. S'agissant des valeurs réalisables et disponibles des FED qui s'élevaient à 1 266,4 millions d'euros au 31 décembre 2000, la décision n° 3/2000 du Comité des ambassadeurs ACP-CE de transférer le reliquat Stabex à hauteur de 1 105,7 millions d'euros du compte spécial Stabex vers le compte normal du FED devrait permettre un apurement de la situation de trésorerie pléthorique signalée par la Cour au point 15 de son rapport annuel 1999. En effet, le Comité des ambassadeurs a, dans cette même décision, demandé que la situation soit apurée au plus tard le 31 décembre 2001.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

26. *Le rapport au Comité des ambassadeurs ACP-CE visé par la Cour n'a jamais traité des questions relatives à la liquidation des transferts mais uniquement des décisions de transfert prises par la Commission, conformément aux dispositions de la convention demandant un état d'avancement du traitement de l'ensemble de ces transferts.*

En ce qui concerne le rapport de synthèse pour l'année 1999, il y a lieu de noter que, avec la cessation de l'instrument Stabex, le dernier rapport de synthèse, qui est à présent déjà établi, concerne l'année 2000. Dans le futur, la vue d'ensemble sur les actions en cours ou restant à entreprendre devrait figurer dans l'analyse fournie par la Commission de la gestion financière du FED (point 4 du rapport de la Cour).

27. *En application de la décision du Comité des ambassadeurs, un montant de 885 millions d'euros sera transféré, au cours de l'année 2001, du compte spécial Stabex vers le compte FED.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusions et recommandations

28. En dépit d'une augmentation substantielle des décisions de financement, principalement au titre du huitième FED, l'exécution des FED se poursuit à un rythme lent. En témoigne notamment le niveau des paiements effectués durant l'exercice 2000 bien en deçà des objectifs affichés par la Commission. Cette faiblesse du rythme d'exécution n'apparaît pas avoir toujours été sanctionnée à l'occasion de la revue à mi-parcours du huitième FED qui retenait d'autres critères pour l'attribution de la deuxième tranche et des fonds complémentaires. Une meilleure exécution des FED n'est envisageable que si la Commission parvient à relever le double défi auquel elle est confrontée: mener à bien la réforme de ses propres structures et méthodes de gestion de l'aide extérieure (voir point 10) engagée en 2000 et 2001 et augmenter, en coordination avec les autres donateurs, les capacités de gestion et d'absorption des États récipiendaires. Eu égard aux responsabilités élargies que les conventions de Lomé et l'accord de Cotonou confèrent aux ordonnateurs nationaux en matière de gestion des ressources, ce renforcement de capacité doit être considéré comme un impératif absolu pour que les effets des réformes puissent se manifester dans un avenir proche.

29. Pour améliorer la transparence des comptes, il serait souhaitable que la Commission, outre un effort de simplification dans la présentation des bilans des FED, produise une véritable analyse de la gestion financière mieux centrée sur les questions de fond qui ont caractérisé la gestion de l'exercice examiné.

28. *Le renforcement de la capacité de gestion a été une préoccupation constante et majeure, au point d'avoir été retenue comme l'une des six priorités de la politique de développement de la Communauté. Dans certains cas, des programmes ont été gelés et les dépenses du FED suspendues, pour faire face aux exigences de la Commission en matière de bonne gouvernance et de respect de certaines normes de qualité, mais aussi en raison d'une faible capacité d'absorption des fonds par certaines administrations des ACP. À terme, la réforme de la gestion des aides extérieures entreprise par la Commission devrait porter ses fruits, mais la rapidité et l'efficacité de la mise en œuvre des programmes relevant du FED dépendent fondamentalement d'un accroissement du nombre de gestionnaires de projets au sein des services de la Commission.*

29. *La Commission examine la possibilité de présenter plus clairement à l'avenir les informations relatives au FED, et l'analyse recommandée par la Cour peut s'avérer utile dans ce domaine.*

CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE RELATIVE AUX FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

Déclaration d'assurance relative aux sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2000

I. La Cour des comptes européenne («la Cour») a examiné les comptes des sixième, septième et huitième FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2000. Ces comptes, qui comprennent les états financiers et les comptes de gestion ⁽²¹⁾, ont été présentés tardivement par la Commission dans la communication COM(2001) 233 final du 18 mai 2001 adressée au Parlement européen, au Conseil et à la Cour ⁽²²⁾. En vertu de la réglementation financière, la Cour est tenue de fournir au Parlement et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ⁽²³⁾.

II. La Cour a effectué l'audit conformément à ses politiques et normes d'audit. Celles-ci reposent sur les normes internationales d'audit généralement admises, adaptées au contexte des FED. L'audit a comporté une gamme appropriée de procédures visant à examiner, par sondage, les informations probantes relatives aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Il a également comporté une évaluation des principes comptables appliqués et de la présentation des comptes. La Cour a ainsi obtenu une base raisonnable pour étayer l'opinion exprimée ci-après.

Fiabilité des comptes

III. Sous réserve de l'incidence des problèmes évoqués aux points a), b), c) et d) ci-après, la Cour est d'avis que les états financiers et les comptes de gestion de l'exercice 2000 reflètent fidèlement les recettes et les dépenses des sixième, septième et huitième FED pour l'exercice et leur situation financière à la fin de celui-ci:

- a) des transferts de fonds représentant 350 millions d'euros sont enregistrés en paiements, ce qui a pour effet de rehausser indûment le niveau d'exécution de l'aide (voir point 33);
- b) le montant indiqué pour les engagements primaires et les crédits délégués est trop élevé, parce que la Commission n'a pas annulé les engagements pour lesquels la date limite de démarrage de l'exécution n'avait pas été respectée (voir point 34);
- c) l'étendue et le degré d'exécution de l'aide macrofinancière (macroéconomique) ne sont pas indiqués (voir point 35);
- d) la fiabilité des crédits délégués en tant qu'indicateurs des paiements à venir est limitée par l'inclusion dans ces engagements d'importantes réserves pour imprévus ainsi que par des montants qui restent inutilement affectés à des contrats (voir point 36).

⁽²¹⁾ Tels que définis dans les articles 66 et 67 du règlement financier relatif au huitième FED, appliqués par analogie au sixième et septième FED.

⁽²²⁾ L'article 68 du règlement financier relatif au huitième FED, appliqué par analogie aux sixième et septième FED, stipule que ces documents doivent être communiqués le 1^{er} mai au plus tard.

⁽²³⁾ Article 73 du règlement financier relatif au huitième FED, appliqué par analogie au sixième et septième FED.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes**IV.**

- a) Pour les recettes prises en compte, montants affectés aux engagements et paiements du huitième FED pour l'exercice, l'audit de la Cour n'a pas révélé d'erreurs ayant une incidence significative.
- b) Pour les crédits délégués du huitième FED pour l'exercice, l'audit de la Cour a révélé que des contrats avaient été passés en l'absence d'engagement primaire valable, parce que la date limite d'exécution n'avait pas été respectée, ce qui invalidait les crédits délégués dans le cadre de l'engagement primaire (voir point 38).
- c) Pour les paiements exécutés dans les États ACP sous la responsabilité des ordonnateurs nationaux ou régionaux dans le cadre de certains programmes ou instruments financiers, les audits financiers entrepris au titre des conventions de financement comme ceux exécutés à la demande du service d'audit externe de l'Office de coopération EuropeAid montrent que des opérations inéligibles peuvent être portées à la charge des FED (voir points 57-61).

Compte tenu des constatations présentées ci-dessus, la Cour est d'avis que les opérations sous-jacentes aux états financiers des sixième, septième et huitième FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2000 sont, dans l'ensemble, légales et régulières.

10 octobre 2001

Jan O. KARLSSON
Président

Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Informations à l'appui de la déclaration d'assurance***Introduction**

30. L'opinion de la Cour sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes est fondée sur la documentation disponible auprès de la Commission à Bruxelles et, le cas échéant, des délégations dans les États ACP. La Cour n'a pas effectué de contrôles sur place dans ces derniers afin de vérifier la réalité des travaux, fournitures ou services à la base de la documentation.

31. La Cour attire l'attention sur le fait que, en raison de ses multiples possibilités de dérogation, le cadre légal des FED se prête difficilement à un contrôle strict du respect des règles et de la réglementation. Ce cadre demeure souvent indicatif, ce qui limite considérablement la portée des contrôles de légalité/régularité des opérations sous-jacentes.

32. S'agissant de l'aide macroéconomique et, en particulier, de l'appui aux programmes d'ajustement structurel, la mobilisation de tranches d'aide pour les pays bénéficiaires est régie par des conventions de financement qui définissent les conditions à réunir préalablement à leur libération. La Commission utilise ces conditions comme un instrument politique pour encourager les gouvernements bénéficiaires à entreprendre les réformes convenues. De plus, les appuis à l'ajustement structurel faisant partie d'une action concertée des bailleurs de fonds, il ne peut y avoir qu'un seul programme par pays. Ainsi, la Commission a parfois accordé des dérogations à certaines des conditions posées par les conventions de financement et a libéré des tranches d'aide sur la base d'une appréciation d'ensemble de la situation du pays bénéficiaire. Dans ce contexte, un contrôle strict de la légalité et de la régularité, fondé sur un examen systématique de chaque condition des conventions de financement, n'a pas de sens. En effet, il ne s'agit plus d'apprécier la conformité d'une situation par rapport à une norme préalablement fixée, mais de juger de l'opportunité de la poursuite des programmes.

32. Comme l'indique la Cour, la Commission a effectivement, par le passé, imposé des conditions politiques dans le domaine de l'aide à l'ajustement structurel, afin d'engager un dialogue politique avec les gouvernements qui entreprenaient des réformes convenues avec les institutions de Bretton Woods. Il est difficile d'évaluer le respect de ces conditions strictement sur le plan de la légalité et de la régularité, étant donné que le respect de conditions particulières doit s'apprécier dans le cadre plus large des progrès réalisés globalement dans la mise en œuvre des réformes et compte tenu de leur incidence en termes d'amélioration de la qualité de vie de la population concernée.

Afin d'assurer, de façon plus prévisible, la continuité et le caractère adapté du soutien accordé aux programmes de réforme prévus dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté et faisant l'objet d'une appropriation par les gouvernements, la Commission a, dans ses récents programmes d'ajustement structurel, adopté une approche plus souple des conditions à imposer. La Commission lie désormais de plus en plus son aide à l'obtention de résultats qu'au respect de conditions politiques. Cette approche a été expérimentée dans le cas du Burkina Faso, pour lequel la communauté des bailleurs de fonds a accepté un seul programme de réformes, celui que le gouvernement avait convenu avec les institutions de Bretton Woods et d'autres bailleurs de fonds, et pour lequel l'ensemble des bailleurs de fonds concernés effectuent des évaluations conjointes non systématiques, qui tiennent compte des performances macroéconomiques générales et des résultats obtenus dans des secteurs fondamentaux, notamment des progrès réalisés dans la gestion des dépenses publiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Fiabilité des comptes

Surestimation de dépenses par l'enregistrement de transferts de fonds en paiement

33. Le niveau des dépenses inscrites dans les comptes est exagéré en raison de l'enregistrement de transferts de fonds en paiement. La Commission a transféré des montants représentant 250 millions d'euros à la BIRD et 100 millions d'euros à la BEI, dans le cadre de l'initiative PPTE (pays pauvres lourdement endettés). Ces montants ont été inscrits en paiement dans la comptabilité du FED, alors qu'il s'agissait de transferts de fonds à des intermédiaires ne devant donner lieu à paiement en faveur de bénéficiaires qu'à l'issue de procédures d'autorisation requérant l'intervention de la Commission. En outre, les comptes ne contiennent aucune information indiquant que ces fonds n'avaient pas du tout été utilisés avant la fin de l'année.

33. La Commission ne partage pas l'interprétation de la Cour des comptes. L'initiative PPTE est un programme bien défini, financé par plusieurs bailleurs de fonds dont la Commission fait partie (elle verse sa contribution au fonds d'affectation spéciale de la BIRD et à la BEI) comme prévu dans une décision du Conseil des ministres ACP-UE. Le fait que la Commission puisse ensuite jouer un rôle dans la répartition des ressources entre les différents pays bénéficiaires (par l'intermédiaire de l'évaluation du respect des conditions liées à l'initiative de remise de la dette) ne change rien au fait que les fonds correspondants ne font plus partie des ressources de la Commission. Par conséquent, les transferts effectués vers les institutions en cause doivent être considérés comme des paiements définitifs affectés à la mise en œuvre de l'initiative PPTE et doivent donc être inscrits dans les comptes en tant que dépenses.

Surestimation d'engagements et de crédits délégués

34. Depuis juin 1998 ⁽²⁴⁾, les conventions de financement doivent être mises en application pour une date donnée. Si l'exécution n'a pas démarré à cette date, la convention devient caduque et la Commission doit prendre de nouvelles décisions concernant les opérations maintenues. Cependant, l'audit de la Cour a révélé que la Commission n'a pas annulé des conventions de financement dont la date limite d'exécution n'avait pas été respectée. Le niveau des engagements et des crédits délégués est donc surévalué dans les comptes. Le système comptable de gestion des FED ne permet pas d'identifier ces décisions. Il est donc impossible de déterminer le montant des engagements en cause sans examiner de près un très grand nombre d'opérations différentes. Ce problème affecte également la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes (voir point 38).

34. Les événements fixant les dates de démarrage des conventions de financement ne sont pas toujours liés à des événements financiers ou comptables, ce qui rend le suivi des dates de démarrages difficile au départ d'un système de gestion comptable. Ce dernier permet toutefois d'éditer des listes de contrôle qui sont ensuite examinées par les services de la Commission et, le cas échéant, les autorités des pays ACP concernés pour assurer que le démarrage des projets et programmes en cause ait bien lieu avant les dates limites prévues.

Lors de la création de l'Office de coopération EuropeAid, tout en tenant compte de la nécessité d'établir les listes des cas afin de procéder à leur annulation dans les comptes 2000, les priorités que les unités opérationnelles ont dû affronter n'ont pas permis de respecter cet engagement. Bien entendu, ces listes seront mises à jour au cours de cette année afin que l'unité financière et contractuelle puisse procéder à l'annulation et rendre les engagements fidèles à la réalité.

⁽²⁴⁾ Article 9 du règlement financier applicable au huitième FED.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Niveau d'exécution de l'aide macrofinancière

35. Il est difficile de distinguer l'aide budgétaire dans les comptes de fin d'année du FED, car elle relève de plusieurs instruments financiers dont certains seulement sont programmables. Des mesures devraient être prises afin que les états financiers ou l'analyse de la gestion financière donnent une indication précise de cette aide, y compris des sommes encore en attente de mobilisation en fin d'exercice.

Fiabilité limitée des crédits délégués en tant qu'indicateurs des paiements à venir

36. Des crédits peuvent rester inutilement bloqués, le niveau des crédits délégués n'étant plus alors un indicateur fiable des paiements à venir, parce que:

- a) la valeur de contrats portée dans les comptes du FED est augmentée du montant de réserves pour imprévus;
- b) les comptes continuent d'intégrer, dans le volume des crédits délégués, des montants qui restent inutilement affectés à des contrats.

Informations sur les capitaux à risques

37. Les comptes du FED font apparaître des montants versés par la Commission à la BEI pour financer des projets au moyen de capitaux à risques sous forme de prêts ou de prises de participations, mais ne contiennent aucune information sur la situation actuelle de ces prêts et participations. Dans ce contexte, la disposition de l'annexe II du chapitre 1 de l'accord de Cotonou selon laquelle les capitaux à risques doivent être gérés par le biais d'un fonds renouvelable et financièrement durable devrait permettre d'intégrer cette information dans les comptes du FED.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

38. Depuis juin 1998, le règlement financier applicable au FED stipule que les décisions et les conventions de financement doivent fixer une date limite de démarrage de l'exécution du projet. Si ce dernier n'a pas démarré à cette date, l'engagement n'est plus valable et un nouvel engagement doit être établi avant qu'un nouveau contrat soit négocié (voir point 34). Pour un certain nombre de contrats examinés par la Cour, la date limite de démarrage n'avait pas été respectée et ces contrats avaient été conclus en l'absence d'engagement valable.

35. La Commission prend en compte les observations de la Cour et la possibilité d'une présentation différente dans les comptes de gestion ainsi que dans l'analyse de la gestion financière sera envisagée pour le futur. La présentation des comptes a déjà fait l'objet d'une étude extérieure.

36. Il est vrai que dans les montants totaux engagés, il y a des réserves pour imprévus calculées sur les engagements initiaux. Ce montant est établi en pourcentage variable selon la nature des projets.

L'établissement d'une réserve pour chaque projet est l'effet de l'exécution courante des actions de coopération qui peut entraîner des dépenses imprévues.

37. La Commission est consciente que l'analyse financière des FED ne fournit pas les informations sur les projets de capitaux à risques gérés par la BEI. L'utilité de cette information n'est pas mise en discussion et il faudra pour l'avenir inclure ce genre d'informations dans l'analyse de la gestion financière des FED.

38. Voir les réponses de la Commission au point 34.

CHAPITRE III — SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES: SECRÉTARIAT ACP

Introduction

39. Institué par l'accord de Georgetown de 1975, le secrétariat général des États ACP, basé à Bruxelles, est chargé de veiller à l'application des conventions de Lomé et d'accomplir les tâches qui lui sont confiées par le Conseil de ministres ACP, le Comité des ambassadeurs et les membres ACP de l'Assemblée commune ACP-UE. Le budget 2000 du secrétariat ACP prévoyait 87 emplois et des dépenses de fonctionnement de quelque 8 millions d'euros, financés à partir des contributions des États ACP et du FED.

Le rapport 1990 de la Cour des comptes et le rapport 2000 de la DG AUDIT

40. Le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1990 ⁽²⁵⁾ comportait des observations sur le contrôle, par la Commission, des dépenses du secrétariat ACP financées par l'intermédiaire du FED. Ce rapport soulignait le caractère imprécis de la convention de financement et le niveau trop élevé des indemnités octroyées sur la base de pièces justificatives insuffisantes. La Commission contestait les observations de la Cour concernant des dépenses inéligibles et le volume excessif des dépenses.

41. En 1999 et en 2000, les rapports de la DG AUDIT relatifs au secrétariat ACP révélaient des problèmes analogues à ceux signalés antérieurement par la Cour des comptes. Le rapport ⁽²⁶⁾ décrivait un régime par trop généreux en matière de frais de logement, de santé, de

39. Le secrétariat ACP est le pendant de la Commission dans la gestion des relations entre l'Union européenne et les États ACP et, en tant que tel, il assume un rôle distinct et politique. Le financement du secrétariat ACP est prévu par la convention de Lomé, et sa dotation est complexe dans la mesure où elle est alimentée à la fois par les contributions directes des États ACP et par le FED.

41. La Commission reconnaît que chacune des parties aurait pu — et dû — faire davantage au cours des années 1990 pour améliorer la gestion (y compris financière) du secrétariat. La Commission s'est penchée sur le problème en 1999 et a pris des mesures plus fermes à la suite du rapport 2000 de la DG AUDIT. La question du volume excessif des dépenses et de leur inéligibilité a été examinée en profondeur, des comparaisons détaillées ont été effectuées et de nouveaux taux unitaires fixés. Une nouvelle proposition de financement a également été établie, qui prévoit notamment le financement d'une opération de «screening» (étude approfondie) du secrétariat ACP destinée à proposer des mesures permettant d'améliorer son efficacité.

⁽²⁵⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1990, points 14.17-14.29.

⁽²⁶⁾ Le rapport de la DG AUDIT indiquait par exemple que des employés percevaient une indemnité de logement de 1 388 euros par mois, dont le montant, de 620 euros en 1992, avait été augmenté sur la base d'une décision du Conseil de ministres ACP sans décision ni participation de la Commission, et sans lien avec l'augmentation réelle des frais de logement à Bruxelles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

scolarité et de voyages, et fournissait des exemples supplémentaires de dépenses inéligibles susceptibles d'être recouvrées. La réponse écrite de la DG Développement au rapport de la DG AUDIT s'attachait essentiellement à contester les recommandations de recouvrement des montants en cause.

Dotation forfaitaire dans le cadre de la convention de financement 2000-2004

42. Le rapport de la DG AUDIT suggérait que le financement assuré par le FED ait désormais un caractère forfaitaire et qu'il ne soit plus fondé sur le remboursement des dépenses réellement encourues. Cette recommandation a été mise en œuvre par la Commission, et c'est sur cette base que repose la convention de financement de 18 millions d'euros signée le 9 mars 2000 pour 2000-2004. La dotation forfaitaire levait l'obligation faite au secrétariat ACP de justifier le caractère éligible des dépenses et de démontrer la réalité de ces dernières, en exigeant en revanche que l'emploi de 38 personnes sur des postes de niveau supérieur soit dûment prouvé ⁽²⁷⁾. Si le financement forfaitaire évite le travail de contrôle des documents probants et simplifie les procédures, il ne permet de résoudre le problème des dépenses excessives et inéligibles mis en relief dans les rapports de la Cour des comptes et de la DG AUDIT que s'il est couplé avec la mise en place de procédures de gestion et de contrôle appropriées ainsi qu'avec l'approbation de résultats démontrables concernant l'ensemble des activités du secrétariat ACP.

⁽²⁷⁾ Pour chaque expert employé, à concurrence de 38 emplois, le secrétariat ACP recevra 7 685 euros par mois, soit une moyenne de 3,5 millions d'euros par an. Si l'on tient compte des imprévus et de certains coûts exceptionnels, l'ensemble représente 18 millions d'euros sur cinq ans, soit une moyenne de 3,6 millions d'euros par an.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme suite aux recommandations de recouvrement formulées par la DG AUDIT, les services compétents de la Commission ont procédé à la vérification des montants en cause avant d'émettre des ordres de recouvrement, mais toutes les opérations financières avec le secrétariat ACP ont été suspendues en janvier 2001, une enquête ayant été ouverte concernant des allégations d'éventuelles irrégularités en rapport avec un projet régional de 7 millions d'euros. La suspension des paiements n'a été levée qu'en mai 2001 et la Commission a pris les mesures nécessaires pour recouvrer les sommes restant dues. Un montant de 29 395,69 euros, identifié comme dépense inéligible dans le rapport du contrôle financier, a ainsi été recouvré.

Par ailleurs, d'autres recouvrements ont été effectués pour un montant total de 790 019,57 euros, dont 284 056,06 euros concernent des frais de fonctionnement normaux et 505 963,51 euros des projets ponctuels, principalement en opérant des déductions sur les paiements exécutés en faveur du secrétariat ACP. Il s'agit essentiellement de la récupération d'avances. Le recouvrement de 140 000 euros supplémentaires doit intervenir prochainement.

42. La recommandation de la DG AUDIT d'introduire un système de financement forfaitaire afin de simplifier la méthode utilisée pour contribuer aux dépenses du secrétariat ACP a été approuvée. Selon le système actuel, la Commission attribue au secrétariat une dotation de 7 437 euros par mois et par poste, à concurrence de 38 postes. Ce montant forfaitaire représente approximativement 90-95 % du coût des salaires et des dépenses associées, frais de voyage compris (sur la base d'estimations de 1999).

Le système précédent comportait l'obligation de justifier pleinement l'intégralité des dépenses afférentes à l'ensemble des frais relatifs à certains postes convenus. Le nouveau système est beaucoup plus simple à gérer.

Une étude approfondie actuellement réalisée par une importante société de conseil en gestion a révélé d'autres problèmes liés aux procédures mises en œuvre au sein du secrétariat. Cette étude a notamment pour objet d'analyser la structure du secrétariat compte tenu de sa mission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

43. Le secrétariat ACP a utilisé 550 000 euros par an sur le montant de l'augmentation de la dotation inscrite dans la nouvelle convention pour financer une hausse générale des traitements de 10 % avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2000 ainsi qu'un relèvement de la cotisation patronale au régime de pension. Le Comité des ambassadeurs ACP a approuvé ces hausses au motif qu'elles pouvaient être intégralement financées par le FED sans affecter les contributions des États ACP.

44. Le secrétariat ACP a pu financer cette augmentation des traitements parce que:

- a) la nouvelle convention de financement représentait un relèvement considérable de la dotation octroyée par le FED;
- b) l'augmentation de la dotation n'était aucunement liée à un accroissement convenu de la charge de travail ou des résultats escomptés du secrétariat ACP.

Augmentation du niveau de la dotation

45. La convention de financement prévoit, pour les dépenses de fonctionnement du secrétariat ACP relatives à la période 2000-2004, un montant de 3,6 millions d'euros en moyenne par an, soit une augmentation de 50 % par rapport à la période 1992-1999, au cours de laquelle le financement assuré par le FED a été de 2,4 millions d'euros en moyenne par an. Les raisons avancées pour justifier l'augmentation du niveau de la dotation étaient notamment les suivantes:

- a) l'augmentation des dépenses de fonctionnement du secrétariat ACP;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

43. La hausse des traitements de 10 % n'était pas explicitement prévue dans la nouvelle convention de financement. Cependant, bien que la contribution de la Commission ait représenté moins de la moitié des dépenses de fonctionnement de l'année 2000 elle a permis d'accéder à une demande, formulée de longue date par l'association du personnel ACP, de voir les traitements alignés sur ceux en vigueur dans les institutions conjointes UE/ACP. En outre, en dépit de cette augmentation de 10 %, les conditions de rémunération du personnel du secrétariat ACP restent moins attractives qu'ailleurs. Ainsi, le traitement net d'un chef d'unité au secrétariat ACP est considérablement inférieur aux montants payés dans d'autres institutions internationales employant du personnel expatrié.

44. L'observation de la Cour doit être replacée dans le contexte décrit dans les réponses au point 43. Le passage de 36 à 38 postes est en partie motivé par une augmentation de la charge de travail du secrétariat découlant de l'accord de Cotonou, qui prévoit notamment un renforcement de la coopération commerciale.

45. Jusqu'à la signature de la convention de financement relative à la période 2000-2004, la Commission remboursait les dépenses réellement encourues pour un certain nombre de postes déterminés. Compte tenu de l'importante charge de travail administratif que supposait la vérification des pièces justificatives, la Commission a lié l'octroi de la dotation à l'obligation de pourvoir un certain nombre de postes d'experts (38) et de présenter un programme de travail annuel. Un montant forfaitaire supplémentaire a été prévu pour financer la réalisation d'une étude approfondie du secrétariat.

- a) L'augmentation des dépenses de fonctionnement est en partie imputable au fait que les nouvelles modalités de financement ont permis au secrétariat ACP de pourvoir plus facilement le nombre maximal de postes prévu. Selon les modalités antérieures, la Commission remboursait la totalité des dépenses relatives à 36 postes déterminés. Il n'était pas toujours possible pour le secrétariat de pourvoir le nombre exact de postes précisé dans la convention, et le montant effectivement remboursé était, de ce fait, inférieur au montant correspondant au nombre de postes autorisé. En vertu des nouvelles modalités, le secrétariat reçoit la contribution de la Commission pour autant qu'il soit en mesure de prouver que 38 postes d'un certain grade sont occupés. Il est ainsi plus aisé pour le secrétariat de pourvoir le nombre maximal de postes autorisé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) l'augmentation de la part des dépenses de fonctionnement financées par le FED, qui est passée de 44 à 50 %;
- c) le fait que les projets ponctuels ne seraient plus utilisés pour financer les dépenses de fonctionnement du secrétariat ACP, cette pratique ayant été critiquée pour son manque de transparence dans le rapport de la DG AUDIT.

46. L'analyse de la Commission était cependant incomplète. Par exemple, aucune explication n'était fournie concernant la hausse des dépenses de fonctionnement du secrétariat ACP et aucune projection du total de ces dépenses pour l'avenir n'était présentée. En outre, l'analyse de la DG Développement surestimait la part des dépenses de fonctionnement financées par les États ACP en ne tenant pas compte du fait que tous les États ACP ne versent pas leur part des contributions⁽²⁸⁾. Par ailleurs, des projets ponctuels continuent de contribuer aux dépenses de fonctionnement du secrétariat ACP, dans une proportion qui reste peu claire.

Dotation non liée à la charge de travail

47. L'annexe LXIX de la quatrième convention de Lomé stipulait que la Communauté européenne était disposée à examiner les demandes qui lui seraient présentées par le secrétariat ACP «afin de permettre au secrétariat de disposer du personnel qui apparaîtrait nécessaire». Cependant, la convention de financement 2000-2004 n'était pas axée sur les objectifs, mais sur la nécessité de démontrer que 38 agents de niveau supérieur étaient employés. Bien que le secrétariat ACP soit tenu de communiquer une copie de son programme de travail annuel, ce dernier ne rapproche pas la charge de travail prévue du niveau des effectifs. En conséquence, la convention de financement ne démontre pas que les 38 emplois étaient «nécessaires»⁽²⁹⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) La Commission était consciente de ce que sa contribution était dès lors susceptible de passer de 44 % à environ 50 %, mais elle a estimé que cette augmentation était acceptable parce qu'elle correspondait davantage aux pratiques d'institutions analogues. Par ailleurs, la dotation était inférieure à celle qu'attendait le secrétariat ACP, ce dernier ayant demandé que la convention de financement fût fondée sur 45 postes.

46. Bien que l'analyse de la Commission ait potentiellement surestimé la contribution des États ACP, il est probable que leur contribution pour 2000 se révèle supérieure à celle de la Commission.

La Commission reconnaît que des projets ponctuels continuent de contribuer, à titre exceptionnel, aux dépenses de fonctionnement du secrétariat et, bien que ce ne soit généralement plus le cas, la Commission entend mettre fin à cette pratique.

47. La convention de financement relative à la période 2000-2004 n'établit aucun lien direct entre la charge de travail du secrétariat et la contribution de la Commission, mais elle introduit l'obligation, pour le secrétariat, d'établir un programme de travail annuel et un budget couvrant ses activités afin de justifier le paiement d'avances annuelles, ce qui constitue en effet une rupture par rapport aux pratiques antérieures. En vertu de la convention, le secrétariat est tenu de fournir la preuve que les 38 postes sont pourvus, comme préalable au versement de la contribution de la Commission. Cette dernière se prépare à adopter un système de financement centré sur les résultats, qui prévoit l'obligation de produire un rapport sur l'exécution du programme de travail et les résultats obtenus.

⁽²⁸⁾ Les comptes du secrétariat ACP font apparaître des sommes importantes dues par les États membres ACP. À la fin de 1998, les débiteurs ACP représentaient quelque 4,1 millions d'euros. En outre, plus de la moitié de ces dettes, soit 2,1 millions d'euros, était considérée comme douteuse.

⁽²⁹⁾ La convention de financement 2000-2004 prévoyait la réalisation d'une analyse de la gestion en 2000 (c'est-à-dire alors que la convention était déjà entrée en vigueur). Le projet de rapport a été reçu en août 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Contrôle assuré par la Commission

48. Les procédures de contrôle de la Commission ne sont pas suffisantes pour garantir l'optimisation des ressources et la bonne gestion de sa contribution au secrétariat ACP. Face aux preuves de la gestion peu satisfaisante des ressources par le secrétariat ACP, la Commission a réagi avec lenteur. Cela vaut non seulement pour les constatations formulées dans les rapports d'audit, mais aussi pour l'inaction de la Commission lorsque le secrétariat ACP a excipé de l'immunité diplomatique et refusé de se conformer aux arrêts des tribunaux belges qui, depuis 1995, lui demandent de verser une indemnité à un ancien employé.

48. La Commission reconnaît qu'elle aurait pu prendre des mesures beaucoup plus tôt. Dans leur ensemble, les mesures énoncées ci-après, qui sont actuellement mises en œuvre par la Commission, constituent une réponse responsable et adaptée aux circonstances, même si leurs résultats ne seront perceptibles que passé un certain délai:

- i) les modalités de financement relatives au paiement de la contribution de la Commission ont été entièrement revues et simplifiées, comme le précisent les réponses au point 43;
- ii) en septembre 2001, des recouvrements sont déjà intervenus pour un montant total approchant 820 000 euros et 140 000 euros supplémentaires seront prochainement récupérés;
- iii) l'étude approfondie entamée directement à la suite du rapport de la DG AUDIT (voir les réponses au point 41) constituait la première phase d'un programme visant à accroître l'efficacité de la gestion interne du secrétariat ACP. Les résultats de cette étude ont été communiqués à la Commission en août 2001 et des dispositions ont été prises immédiatement afin d'examiner avec le secrétariat ACP les moyens de mettre en œuvre ses recommandations;
- iv) la convention de financement relative à la période 2000-2004 a introduit l'obligation de présenter un programme de travail annuel et un budget comme préalable à tout paiement d'avance annuelle;
- v) la Commission a l'intention d'exiger du secrétariat, au moment de la présentation du programme de travail 2002, la production d'un rapport sur l'exécution du programme de travail 2001 qui précise le degré de réalisation des objectifs et des résultats prévus et indique dans quelle mesure les activités ont été entreprises avec efficacité et efficience. En l'absence d'un tel rapport, le programme de travail 2002 sera refusé;
- vi) en exigeant la production d'un rapport d'activité, la Commission indique clairement au secrétariat qu'il est dans son intérêt de veiller à la bonne gestion des ressources. Le secrétariat ACP sera tenu de fournir cette analyse pour les années suivantes;
- vii) des audits externes indépendants seront requis pour l'ensemble des projets ponctuels;

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- viii) des dispositions sont prises en ce moment pour que l'examen à mi-parcours prévu dans la convention de financement serve à vérifier que les actions susmentionnées et les recommandations contenues dans le rapport de l'étude approfondie ont bien été mises en œuvre. Le rapport correspondant devrait être terminé à la fin du premier semestre de 2002.

Au cours de l'année 2000, plusieurs modifications sont intervenues au sein du secrétariat ACP, suite à la signature de l'accord de Cotonou et à l'arrivée du nouveau secrétaire général. Les performances de l'ensemble du personnel ont été évaluées et les contrats de certains agents dont le travail n'était pas satisfaisant n'ont pas été renouvelés. Deux nouveaux postes de sous-secrétaire général ont été créés (auparavant, il n'y en avait qu'un), les trois sous-secrétaires généraux étant respectivement en charge de l'administration et des finances, du développement économique durable et du développement politique et humain. Les deux derniers domaines correspondent aux deux principaux piliers de la coopération définis dans le nouvel accord. La Commission estime que ces changements sont positifs et espère qu'ils sont annonciateurs d'une nouvelle philosophie au sein du secrétariat ACP, davantage tournée vers la modernisation.

L'accord de Cotonou a imposé une charge de travail supplémentaire au secrétariat, en ce sens qu'il devra non seulement établir un programme de travail pour l'exécution des projets, mais aussi participer à la préparation de réunions et à la réalisation d'activités liées à la mise en œuvre de l'accord.

S'agissant des condamnations du secrétariat ACP qui jouit d'un statut diplomatique, la Commission ne peut ni ne doit se mêler des aspects qui touchent aux questions liées au droit du travail ni aux décisions des tribunaux belges.

Conclusions

49. Les procédures de contrôle de la Commission sont encore insuffisantes pour garantir l'optimisation des ressources et la bonne gestion financière de sa contribution au secrétariat ACP, malgré les risques révélés par les preuves d'une gestion peu satisfaisante.

50. Le financement forfaitaire prévu par la convention de financement 2000-2004 n'était pas lié à la charge de travail ou aux résultats escomptés.

49. La Commission a considérablement amélioré les modalités de financement du secrétariat ACP d'une façon qui permet d'assurer le niveau requis de contrôle administratif tout en garantissant l'autonomie du secrétariat. La Commission a pris une série de mesures, décrites dans les réponses au point 48, pour résoudre les problèmes de gestion au sein du secrétariat.

50. La convention de financement relative à la période 2000-2004 n'établit aucun lien direct entre la charge de travail du secrétariat et la contribution de la Commission, mais elle introduit l'obligation, pour le secrétariat, d'établir un programme de travail annuel et un budget couvrant ses activités afin de justifier le paiement d'avances annuelles. La Commission se prépare à adopter un système de financement centré sur les résultats (voir aussi les réponses au point 48).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation

51. Lorsqu'elle cofinance de manière forfaitaire les dépenses de fonctionnement d'organisations extérieures, la Commission devrait demander aux bénéficiaires des informations fondées sur leurs objectifs et définir clairement les résultats attendus, de préférence sous une forme vérifiable et mesurable. Le montant de la subvention devrait correspondre aux résultats escomptés. Pour être à même de suivre l'état d'avancement des travaux et disposer d'éléments à l'appui des demandes de financement, la Commission devrait exiger non seulement des comptes financiers annuels et des rapports d'audit externes, mais aussi des rapports d'activité comportant des indicateurs de performance.

51. La Commission partage l'avis de la Cour sur le financement des dépenses de fonctionnement d'organisations extérieures. S'agissant du secrétariat ACP, les réformes entreprises par la Commission comportent déjà l'obligation de présenter un programme de travail annuel et un budget pour justifier le paiement d'avances, ce qui permet à la Commission d'évaluer les activités du secrétariat (voir la liste complète des mesures prises dans les réponses au point 48).

CHAPITRE IV — OBSERVATIONS PRINCIPALES
DES RAPPORTS SPÉCIAUX PUBLIÉS PAR LA
COUR DEPUIS LA DERNIÈRE PROCÉDURE DE
DÉCHARGE

Rapport spécial n° 5/2001 relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (septième et huitième FED) ⁽³⁰⁾

L'audit de la Cour

52. La Cour a examiné le suivi exercé par la Commission sur l'utilisation des fonds de contrepartie issus des appuis des FED à l'ajustement structurel des pays ACP, et non sur les programmes d'ajustement structurel en tant que tels. L'audit a porté principalement sur 23 conventions de financement conclues entre 1994 et 1999 avec huit pays ACP. L'essentiel de ces appuis a pris la forme d'aides directes au budget des États bénéficiaires, aides qui ont été exécutées et contrôlées en suivant non pas les procédures FED, mais les procédures nationales appliquées aux dépenses publiques des pays ACP.

⁽³⁰⁾ JO C 257 du 14.9.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusion et recommandations

53. Eu égard aux déficiences des procédures d'exécution et de contrôle nationales des dépenses publiques, il n'est pas réaliste de penser que, dans les secteurs prioritaires, les dépenses des États bénéficiaires seront toujours effectuées de façon régulière et qu'elles auront un réel effet sur le niveau et la qualité des services sociaux. Les réformes entreprises dans le domaine de la gestion des finances publiques par ces pays sont récentes et ne pourront produire tous leurs effets dans le court terme. Cette réalité a été confirmée par les audits entrepris par la Commission à partir de 1998. L'autorité budgétaire doit être consciente des risques inhérents à l'approche retenue, insister pour que ces risques soient évalués au travers d'audits des dépenses publiques et s'efforcer d'en réduire progressivement l'ampleur en encourageant la mise en œuvre effective des réformes dans les pays ACP, notamment par une action concertée de la communauté des bailleurs de fonds.

54. Pour mieux maîtriser la mise en œuvre des appuis et leur assurer une évolution conforme aux nouvelles orientations de l'autorité budgétaire, il serait souhaitable que la Commission:

- a) appuie ses programmes sur une stratégie et un plan de réforme de la gestion des finances publiques ainsi que sur une forte coordination de tous les acteurs dans ce domaine;

53. *La Commission partage l'opinion de la Cour des comptes que les réformes récentes, entreprises par nombre de pays visant à améliorer progressivement la gestion de leurs finances publiques doivent être accueillies comme de réelles avancées. Le processus ne peut être que lent, car il est très complexe et remet en cause de nombreuses situations, et les moyens des États bénéficiaires sont limités et encore loin de permettre de garantir un risque limité de dérapages dans la gestion des fonds publics. Cette réalité a été confirmée par les audits entrepris par la Commission à partir de 1998.*

Les autorités des pays bénéficiaires sont plus conscientes des risques inhérents à la gestion d'ensemble des finances publiques dans le cadre de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et s'efforcent d'en réduire progressivement l'ampleur en encourageant la mise en œuvre effective des réformes dans les pays ACP, notamment par une action concertée de la communauté des bailleurs de fonds.

La Commission et la Banque mondiale ont commencé, début 2001, une coopération renforcée, dotée d'objectifs et de moyens financiers communs (Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments) et coordonné avec les efforts de toutes les parties concernées (donateurs bilatéraux et les autorités du pays ACP bénéficiaire).

54.

- a) *La Commission tient à s'assurer que dans les CSLP la question de la bonne gestion des finances publiques est abordée dans une stratégie et un plan directeur de réforme de la gestion des finances publiques, avec l'identification d'indicateurs de performance permettant de mesurer de façon coordonnée les progrès réalisés en cette matière. Elle développe, en coordination avec les autres bailleurs de fonds, une approche coordonnée en matière d'appréciation des finances publiques (Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments et partenariat stratégique pour l'Afrique). Cela lui permettra de poursuivre l'approche engagée dans les programmes mis en œuvre depuis la fin de l'année 1999.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) élabore des lignes directrices claires pour que ses services soient mieux à même d'apprécier les progrès dans la gestion des finances publiques de chaque pays concerné ainsi que la qualité de la dépense sans laquelle les objectifs des programmes risquent de ne pas être atteints;
- c) spécifie les modalités du suivi et du contrôle de chaque programme avant la conclusion des conventions de financement;
- d) répartisse mieux entre ses services, d'une part, les responsabilités de suivi des appuis macroéconomiques et institutionnels globaux et, d'autre part, les responsabilités d'appréciation du fonctionnement des secteurs sociaux;
- e) assure, en coordination avec le FMI, une meilleure prévisibilité des appuis budgétaires annuels quelle que soit la source de leur financement;
- f) intègre, dans le cadre d'approches multilatérales, ses appuis sectoriels dans le budget des pays bénéficiaires partout où cela est possible.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *La Commission partage l'opinion de la Cour des comptes et s'est déjà engagée dans la mise en œuvre de lignes directrices claires qui devraient être adoptées à l'intention des gestionnaires de la Commission et des ordonnateurs nationaux à savoir: i) les critères d'appréciation des progrès réalisés dans la gestion des finances publiques; ii) les modalités d'examen des dépenses dans un contexte d'appuis budgétaires non ciblés, permettant de fournir à l'autorité budgétaire une indication du degré de bonne gestion des fonds et iii) les différentes modalités possibles pour recourir à des indicateurs de performance fiables dans les secteurs sociaux et leur relation avec la dépense budgétaire.*
- c) *La Commission s'engage à introduire, dans toute la mesure du possible, des précisions sur les modalités de suivi et de contrôles dans les conventions de financement plutôt que dans les protocoles d'accord.*
- d) *La distinction entre les services macroéconomiques et les services en charge des secteurs sociaux existe déjà tant au niveau de la conception des programmes (direction générale du développement) de leur mise en œuvre (Office de coopération EuropeAid). La question essentielle est d'assurer la cohérence entre le travail des unités, ce que cherche à réaliser la Commission dans les relations entre les unités et à travers le rôle des délégations et des responsables géographiques.*
- e) *L'amélioration de la prévision des appuis pour les pays est un souci constant de la Commission qui n'a pas toujours été facile à mettre en œuvre (rupture des programmes, non-respect des conditionalités). La mise en œuvre prévue dans le cadre de l'accord de Cotonou de programme tri-annuels devrait favoriser celle-ci dans des pays performants.*
- f) *La Commission soutient les programmes sectoriels, ce qui par définition correspond à une approche coordonnée des donateurs. Elle est le principal bailleur de fonds, après la Banque mondiale, à les financer. Ces approches visent à intégrer les appuis sectoriels dans le budget des pays bénéficiaires. La convention de Cotonou autorise désormais la Commission à financer ces programmes sectoriels par des appuis budgétaires quand les conditions s'y prêtent.*

CHAPITRE V — AUTRES OBSERVATIONS

Tendance à déconcentrer la gestion des crédits en marge du règlement financier

55. La Commission tend, de façon croissante, à confier à des intermédiaires privés, personnes physiques ou morales [unités de gestion de programmes (UGP)] ⁽³¹⁾, la gestion (ordonnancement, paiement, suivi) des fonds alloués à des programmes ou projets. Dans le cadre des FED, cette pratique s'est notamment (mais pas exclusivement) développée lors de la mise en œuvre de programmes de développement des entreprises et de micro-projets au sein desquels des UGP reçoivent, sur des comptes bancaires, des avances successives qu'elles gèrent et qui doivent être redistribuées à des bénéficiaires finals qui restent à identifier. Les montants gérés sont parfois considérables. Cette pratique n'est pas expressément prévue par le règlement financier et les règles qui gouvernent la constitution et le fonctionnement des régies d'avances ne couvrent pas ce type de processus de gestion des fonds publics. Eu égard aux risques inhérents à ce mode de mise en œuvre et au fait que les règles classiques de responsabilité des ordonnateurs et des comptables deviennent inopérantes dans ce type de gestion, il serait souhaitable que le règlement financier du neuvième FED, dont le projet doit être soumis à l'autorité budgétaire, comprenne des dispositions encadrant ces gestions de façon suffisamment claire pour en garantir une exécution légale et régulière. En particulier, à l'instar de ce qui est prévu pour la régie, le règlement devrait établir les normes de bonne gestion financière de base que ces intermédiaires privés seraient tenus de respecter ⁽³²⁾.

Adaptation des modalités de la coopération avec les pays ACP en proie à des conflits armés

56. Conformément aux dispositions de l'article 11.4 de l'accord de Cotonou et en écho à la résolution du Parlement européen du 16 octobre 2000 ⁽³³⁾ sur la «coopération avec les États ACP impliqués dans des conflits armés», la Commission a fait part aux États membres, en novembre 2000, de son intention d'examiner la

55. La Commission n'est pas en mesure de prendre en charge la gestion complète de centaines, voire de milliers de petites opérations. Il est par conséquent nécessaire de confier la gestion de ressources publiques considérables à des opérateurs privés. Le règlement financier du neuvième FED devrait prévoir des règles claires en la matière et définir précisément les normes d'une gestion financière à la fois bonne et transparente.

56. La Commission n'a aucune intention de présenter des propositions de mesures précises et contraignantes. Dans sa communication, la Commission propose de mettre en place un cadre permettant d'examiner chaque cas individuellement, tout en prenant dûment en considération les valeurs et les normes universelles garanties par le droit communautaire et international. Une approche au cas par cas doit être maintenue.

L'expression «aide budgétaire non spécifique» n'est pas claire. Conformément à l'article 224 de la quatrième convention de Lomé, la CE fournit un appui budgétaire direct ou indirect selon que la monnaie du pays concerné est convertible et librement transférable ou non. Il a toujours pour objet de soutenir des dépenses inscrites au budget, et est très souvent ciblé sur

⁽³¹⁾ Aussi appelées *Programme management units* (PMU).

⁽³²⁾ Le mode de gestion actuel manque parfois de rigueur. Voir rapport d'audit Ernst & Young paru en octobre 2000 sur des programmes de microprojets en Tanzanie (7 TA 031 et 7 TA 99).

⁽³³⁾ A5-0296/2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

situation de chaque pays en guerre afin d'analyser les risques de détournement de fonds communautaires que la situation de conflit peut entraîner. Il convient de relever que, dans la résolution d'octobre 2000, le Parlement invitait la Commission à «présenter des propositions de mesure et de critères précis et contraignants». Le Parlement appelait également à «interrompre toute aide budgétaire non spécifique aux pays impliqués dans des conflits armés» et demandait que ceux-ci «donnent des garanties fermes que les fonds communautaires ne seront pas détournés vers l'effort de guerre». La Commission devrait expliquer quelles suites concrètes seront données à cette résolution. Cette explication serait particulièrement opportune s'agissant de pays qui apparaissent enlisés dans un conflit durable et qui bénéficient d'une aide budgétaire directe (Rwanda, Burundi, Ouganda et Sierra Leone).

Audits externes diligentés par les services de la Commission

57. Dans le cadre de son examen des comptes du FED pour l'exercice 1999, la Cour avait abordé la question des suites données aux audits diligentés par la Commission et avait noté que, en dehors du domaine des appuis à l'ajustement structurel, les gestionnaires éprouvaient des difficultés quant aux suites à réserver aux conclusions des rapports d'audit. La Commission avait précisé que l'existence d'un service d'audit interne ne déchargeait pas les services opérationnels de leurs propres responsabilités ⁽³⁴⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

des secteurs de dépenses particuliers, tels que la santé et l'éducation. L'exécution de ces dépenses budgétisées fait l'objet d'un suivi rigoureux: en règle générale, la CÉ, en coordination avec d'autres bailleurs de fonds, notamment les institutions de Bretton Woods, supervise étroitement et évalue l'établissement et l'exécution du budget dans les États ACP qui bénéficient d'un appui budgétaire direct ou indirect. Elle met particulièrement l'accent sur la qualité de la gestion des finances publiques.

Des mécanismes de suivi et de contrôle supplémentaires sont appliqués pour l'appui budgétaire accordé aux États ACP impliqués dans des conflits armés. Des examens fréquents et approfondis des dépenses publiques sont systématiquement prévus par les conventions de financement correspondantes et constituent un élément d'appréciation fondamental de l'opportunité de débloquer les ressources communautaires.

Les bailleurs de fonds examinent et fixent conjointement avec chaque bénéficiaire des plafonds à court et moyen termes pour les dépenses militaires et les autres dépenses fondamentales, en fonction du niveau de ces dépenses avant le conflit. Ces plafonds servent de référence pour l'évaluation des programmes, les fonds n'étant débloqués que s'ils sont respectés.

Les gouvernements sont tenus de confirmer par écrit que les fonds ne sont pas détournés à des fins militaires, et toutes les conventions de financement relatives à la fourniture d'un appui budgétaire prévoient en outre des mécanismes de contrôle spécifiques destinés à superviser l'utilisation des fonds. Si des éléments attestent leur détournement ou leur mauvaise utilisation, le programme correspondant est immédiatement annulé.

⁽³⁴⁾ Rapport annuel pour l'exercice 1999, point 54.

OBSERVATIONS DE LA COUR

58. Pour l'exercice 2000, la Cour a analysé la clôture des audits en cours d'exécution à la fin de 1999. Cette analyse a concerné les six audits financiers engagés par le service d'audit externe de l'Office de coopération EuropeAid et finalisés en 2000, concernant des aides d'environ 40 millions d'euros et qui ont mis en évidence des dépenses non éligibles avoisinant 36 % des dépenses contrôlées par les auditeurs engagés par la Commission. Alors que dans ses réponses au rapport 1999, la Commission avait expliqué que l'émission des ordres de recouvrement incombait aux services financiers de l'ordonnateur, aucun ordre de recouvrement n'avait encore été établi en avril 2001 suite à ces audits. En effet, il est apparu que les services centraux attendaient les instructions des délégations locales de la Commission auxquelles avaient été adressés les rapports finals d'audit.

59. Pour l'un des rapports (Tanzanie), les autorités avaient contesté les conclusions des auditeurs et avaient exigé un nouvel audit, ce que la délégation avait accepté. Dans un seul cas (République centrafricaine), le rapport évoquait l'existence de fraudes mais les mesures à prendre par l'État n'avaient pas fait l'objet d'accord particulier avec les services centraux de la Commission. En revanche, les autres rapports signalaient des défaillances sérieuses des procédures de contrôle interne et des systèmes de gestion des projets, dès lors qu'il s'agissait de dépenses exécutées localement.

60. Le service d'audit externe de l'Office de coopération a, pour l'année 2000, recensé 120 audits entrepris par les ordonnateurs nationaux du FED dans le cadre des conventions de financement des projets ou programmes dont 40 avaient été finalisés avant la fin de l'exercice. Toutefois, faute de ressources nécessaires et de mandat assez précis ⁽³⁵⁾ ce service ne peut assurer un suivi de ces audits, ni garantir que des suites sont bien réservées par les États ACP aux cas de fraudes ou d'irrégularités constatés. C'est ainsi que, lors d'une mission au Sénégal en octobre 2000, il est apparu que, pour un projet du septième FED, les décisions de la justice sénégalaise portant sur des détournements de fonds d'environ 6 millions d'écus constatés par un audit réalisé en

RÉPONSES DE LA COMMISSION

58. Les résultats des six audits analysés par la Cour ne concernent que les sujets couverts par ces audits. Ils ne doivent pas être considérés comme étant représentatifs de la situation du FED dans son ensemble.

L'émission des ordres de recouvrement résultant d'un audit ne peut intervenir qu'une fois que les constatations d'audit ont fait l'objet d'un échange de vues entre les délégations et les organisations auditées dans les pays bénéficiaires. Ce processus n'était pas encore achevé. La Commission est cependant en train d'adopter des mesures visant à renforcer le suivi des observations d'audit.

59. En République centrafricaine, la question a été soulevée à maintes reprises par la délégation auprès de l'ordonnateur national et, à l'occasion d'une mission effectuée en mars 2001, des fonctionnaires de la Commission ont une fois encore souligné la responsabilité des autorités en la matière.

60. Le suivi des audits est effectué, sur l'instruction et sous la responsabilité de l'ordonnateur, par les unités opérationnelles (aspects techniques) et les unités financières (aspects financiers).

Le dossier en question est suivi de près par les services centraux et par la délégation. Il a été envoyé à l'UCLAF qui a effectué en mars 1999 une mission sur place.

Selon les autorités sénégalaises, les prévenus ont interjeté appel, ce qui suspend l'application des peines jusqu'au jugement suivant.

La Commission partage les préoccupations de la Cour et accepte que la situation de ce dossier reste inacceptable. La délégation a saisi plusieurs occasions pour y attirer l'attention des autorités sénégalaises.

⁽³⁵⁾ Mission statement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1995 n'avaient pas été exécutées ⁽³⁶⁾ et que les services centraux opérationnels de la Commission se résignaient à une situation dans laquelle les autorités sénégalaises n'appliquaient pas leurs propres décisions de justice en raison des difficultés politiques que l'application des principes de rigueur ⁽³⁷⁾ en matière financière pourraient susciter.

61. Dans ces conditions, il apparaît que le processus de déconcentration de la gestion des aides extérieures entrepris par la Commission devrait s'accompagner d'un renforcement de toutes les fonctions de surveillance des services centraux parmi lesquelles le suivi des audits diligentés tant par la Commission elle-même que par les ordonnateurs nationaux et régionaux du FED doit tenir une place privilégiée. À la mi-2001, ni les effectifs ni le mandat (*mission statement*) du service d'audit externe des opérations de l'Office de coopération (G4) ne lui permettaient de tenir un tel rôle.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission n'hésitera pas à intervenir auprès des autorités concernées afin d'assurer une résolution appropriée de ce cas.

61. *La Commission compte renforcer ses fonctions de supervision au niveau central y compris celles liées aux audits, pour autant que des ressources humaines supplémentaires puissent être allouées à ce secteur d'activité.*

⁽³⁶⁾ Décision du tribunal correctionnel de Dakar du 29 avril 1999 condamnant 36 prévenus pour détournement de deniers publics dans le cadre du programme d'appui aux PME dans la région de Saint-Louis (7 SE 011). Les condamnations s'élèvent à plus de 4 milliards de FCFA (6 millions d'euros).

⁽³⁷⁾ Article 8 du règlement financier du huitième FED (JO L 191 du 7.7.1998).

ANNEXES

ANNEXE I

**Informations financières relatives au budget général
de l'Union européenne**

TABLE DES MATIÈRES

NOTES PRÉLIMINAIRES

Sources des données financières

Unité monétaire

Nomenclature

Abréviations et symboles utilisés

INFORMATIONS DE BASE SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

1. Origine du budget général
2. Base juridique
3. Grands principes budgétaires énoncés dans les traités et dans le règlement financier
4. Contenu et structure du budget général
5. Unité monétaire du budget général
6. Financement du budget général (recettes budgétaires)
7. Types de crédits budgétaires
8. Exécution du budget général
9. Reddition des comptes
10. Contrôle externe
11. Décharge et suites à donner

ILLUSTRATIONS GRAPHIQUES

**Illustration graphique des 6^e, 7^e et 8^e FED consolidés:
dotation, répartition et utilisation des aides**

NOTES PRÉLIMINAIRES

SOURCES DES DONNÉES FINANCIÈRES

Les données financières figurant dans la présente annexe sont extraites des comptes de gestion et des bilans financiers des Communautés européennes ⁽¹⁾ ainsi que de différents autres états financiers fournis par la Commission. La répartition géographique a été effectuée à partir des indices des codes pays du système Sincom. Comme la Commission l'a souligné, analyser les dépenses par État membre est une opération arithmétique, qui donne un aperçu incomplet des avantages que chaque État membre tire de l'Union.

UNITÉ MONÉTAIRE

Toutes les données financières sont présentées en millions d'euros (Mio EUR). Les totaux sont arrondis à partir de chaque valeur exacte et ne correspondent donc pas nécessairement à la somme des arrondissements.

NOMENCLATURE

La Cour retient pour la présentation des séries historiques, pour chaque exercice, les perspectives financières correspondant à cet exercice.

ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES UTILISÉS

CE	Communauté(s) européenne(s)
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEEA ou Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
AELE	Association européenne de libre-échange
UE	Union européenne
PNB	Produit national brut
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ATS	Schilling autrichien
BEF	Franc belge
DEM	Mark allemand
DKK	Couronne danoise (<i>krone</i>)
ESP	Peseta espagnole
FIM	Mark finlandais
FRF	Franc français
GBP	Livre sterling
GRD	Drachme grecque
IEP	Livre irlandaise (<i>punt</i>)
ITL	Lire italienne
LUF	Franc luxembourgeois
NLG	Florin néerlandais
PTE	Escudo portugais

⁽¹⁾ Pour l'exercice 2000: compte de gestion et bilan financier afférents aux opérations du budget de l'exercice 2000 [doc. SEC(2001) 528-531].

SEK	Couronne suédoise (<i>krona</i>)
EUR	Euro
Mio EUR	Million(s) d'euros
CD	Crédits dissociés
CND	Crédits non dissociés
CEN	Crédits d'engagement
CP	Crédits de paiement
CPE	Crédits pour engagements
CPP	Crédits pour paiements
B	Belgique
DK	Danemark
D	Allemagne
EL	Grèce
E	Espagne
F	France
IRL	Irlande
I	Italie
L	Luxembourg
NL	Pays-Bas
A	Autriche
P	Portugal
FIN	Finlande
S	Suède
UK	Royaume-Uni
EU-15	Total pour l'ensemble des 15 États membres de la Communauté européenne
RF	Règlement financier du 21 décembre 1977 (voir également l'avis aux lecteurs à la page II de couverture)
JO	<i>Journal officiel des Communautés européennes</i>
S	Section du budget général
Ss	Sous-section du budget général
T	Titre du budget général
Ch.	Chapitre du budget général
0,0	Données entre 0 et 0,05
—	Absence de données
%	Pourcentage
IG	Illustration graphique à laquelle il est fait référence dans d'autres illustrations graphiques (par exemple, IG III)

INFORMATIONS DE BASE SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

1. ORIGINE DU BUDGET GÉNÉRAL

Le budget général a été créé par le traité de fusion ⁽²⁾ (article 20). Il s'est substitué, le 1^{er} janvier 1968, aux trois budgets distincts auxquels les Communautés européennes étaient soumises jusqu'alors, à savoir le budget administratif de la CECA, le budget de la CEE et le budget de fonctionnement de l'Euratom; le budget de recherche et d'investissement de l'Euratom se trouve incorporé au budget général depuis 1971 en vertu du traité de Luxembourg ⁽³⁾ (article 10).

2. BASE JURIDIQUE

Le budget général est régi par les dispositions financières des traités de Paris ⁽⁴⁾ (article 78 du traité CECA) et de Rome ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (articles 268 à 280 du traité CE et 171 à 183 du traité Euratom) ainsi que par les règlements financiers ⁽⁷⁾.

3. GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES ÉNONCÉS DANS LES TRAITÉS ET DANS LE RÈGLEMENT FINANCIER

Toutes les recettes et les dépenses communautaires doivent être regroupées dans un budget unique (unité). Les recettes doivent servir à financer indistinctement l'ensemble des dépenses et doivent, de même que les dépenses, être inscrites au budget, puis dans les états financiers, pour leur montant intégral, sans contraction entre elles (universalité). Les crédits sont spécialisés selon leur nature ou leur destination (spécialité). Le budget est arrêté pour la durée d'un exercice budgétaire (annualité). Il est équilibré en recettes et en dépenses (équilibre). Ces grands principes souffrent quelques exceptions.

4. CONTENU ET STRUCTURE DU BUDGET GÉNÉRAL

Le budget est divisé en un «état général des recettes» et un «état des recettes et des dépenses», lui-même subdivisé en huit sections: section I — Parlement; section II — Conseil (auquel était annexé, jusqu'en 1994, le Comité économique et social); section III — Commission ⁽⁸⁾; section IV — Cour de justice; section V — Cour des comptes; section VI — Comité économique et social; section VII — Comité des régions et section VIII — Médiateur européen.

À l'intérieur de chaque section ⁽⁸⁾, les recettes et les dépenses sont classées par ligne budgétaire (titres, chapitres, articles et, éventuellement, postes), suivant leur nature et leur destination.

⁽²⁾ Traité de fusion (8 avril 1965): traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

⁽³⁾ Traité de Luxembourg (22 avril 1970): traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité de fusion.

⁽⁴⁾ Traité de Paris (18 avril 1951): traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

⁽⁵⁾ Traité de Rome (25 mars 1957): traité instituant la Communauté économique européenne (CEE).

⁽⁶⁾ Traité de Rome (25 mars 1957): traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

⁽⁷⁾ Principalement, le règlement financier du 21 décembre 1977 (JO L 356 du 31.12.1977). Voir, à cet égard, l'avis aux lecteurs, page II de couverture.

⁽⁸⁾ La section III «Commission» fait l'objet d'une subdivision intermédiaire en partie A, «Dépenses de personnel et de fonctionnement», et en partie B, «Dépenses opérationnelles», laquelle est encore subdivisée en sous-sections par grand domaine d'activité.

5. UNITÉ MONÉTAIRE DU BUDGET GÉNÉRAL

Le budget est établi et exécuté en euros. En application du règlement (CE) n° 1103/97 du Conseil, l'euro a remplacé l'unité de compte européenne à la date du 1^{er} janvier 1999.

Les taux de conversion irrévocablement fixés entre l'euro et les monnaies nationales des États membres ayant adopté l'euro sont les suivants: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

6. FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL (RECETTES BUDGÉTAIRES)

Le financement du budget général est essentiellement assuré par les ressources propres aux Communautés: prélèvements agricoles, cotisations «sucre» et «isoglucose»; droits de douane; ressources propres fondées sur la TVA; ressources propres fondées sur le PNB. Pour une information plus détaillée, il y a lieu de se référer aux dispositions réglementaires en vigueur ⁽⁹⁾.

Outre les ressources propres, il existe d'autres recettes, qui sont marginales (voir illustration graphique I).

7. TYPES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Pour couvrir les dépenses prévues, le budget général distingue les types de crédits budgétaires suivants:

- a) les crédits dissociés (CD) sont destinés à financer des actions pluriannuelles dans certains domaines budgétaires. Ils comportent des crédits d'engagement (CEN) et des crédits de paiement (CP):
 - les crédits d'engagement permettent de contracter, au cours de l'exercice, des obligations juridiques pour des actions dont la réalisation s'étend sur plusieurs exercices,
 - les crédits de paiement permettent de financer les dépenses découlant d'engagements contractés au cours de l'exercice et des exercices antérieurs;
- b) les crédits non dissociés (CND) permettent d'assurer l'engagement et le paiement des dépenses relatives à des actions annuelles au cours de chaque exercice.

Par conséquent, il est important d'établir les deux totaux suivants pour chaque exercice:

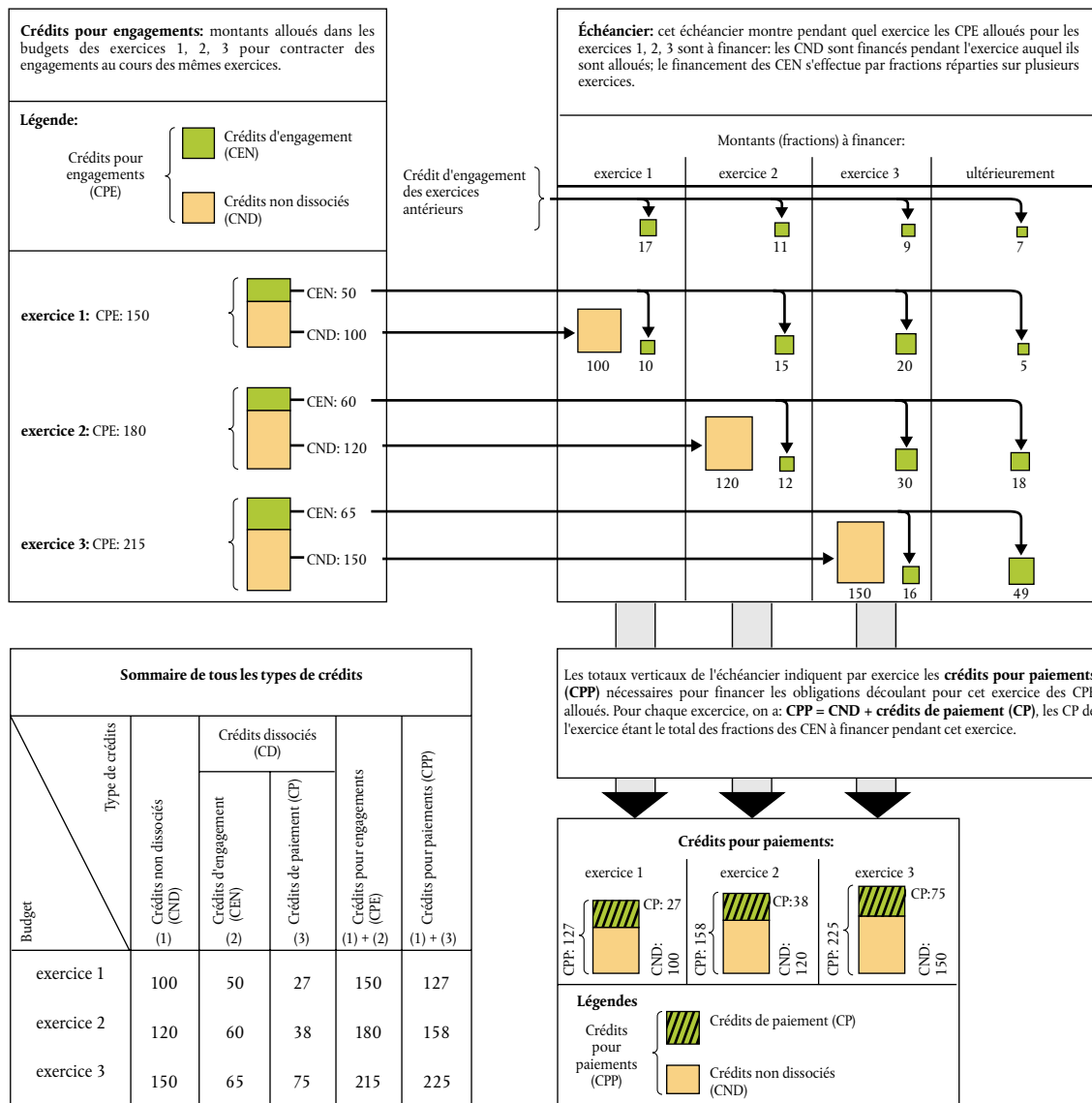
- a) total des crédits pour engagements (CPE) ⁽¹⁰⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits d'engagement (CEN) ⁽¹⁰⁾;
- b) total des crédits pour paiements (CPP) ⁽¹⁰⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits de paiement (CP) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Principaux actes juridiques concernant les ressources propres: sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 — système commun de TVA: assiette uniforme (JO L 145 du 13.6.1977); décision 94/728/CE du Conseil du 31 octobre 1994 (JO L 293 du 12.11.1994); règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 (JO L 155 du 7.6.1989); règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 (JO L 155 du 7.6.1989); directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil du 13 février 1989 relative à l'harmonisation de l'établissement du PNB (JO L 49 du 21.2.1989).

⁽¹⁰⁾ Il est important de noter la différence entre «crédits pour engagements» et «crédits d'engagement» ainsi qu'entre «crédits pour paiements» et «crédits de paiement». Les deux notions de «crédits d'engagement» et de «crédits de paiement» sont utilisées exclusivement dans le contexte des crédits dissociés.

Les recettes budgétaires servent à couvrir les crédits pour paiements. Les crédits d'engagement n'ont pas à être couverts par des recettes.

Le schéma simplifié figurant ci-après (montants fictifs) montre l'incidence de ces types de crédits sur chaque exercice.



8. EXÉCUTION DU BUDGET GÉNÉRAL

8.1. Responsabilité de l'exécution

La Commission exécute le budget conformément au règlement financier, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués; elle reconnaît aux autres institutions les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget afférentes à chacune d'elles ⁽¹¹⁾. Le règlement financier précise les procédures d'exécution, et notamment la responsabilité des ordonnateurs, des comptables, des régisseurs d'avances et des contrôleurs financiers des institutions ⁽¹²⁾. Dans certains domaines spécifiques (principalement le FEOGA-Garantie et les Fonds structurels), la gestion des fonds communautaires est partagée avec les États membres.

8.2. Exécution des recettes

Les recettes prévisionnelles sont inscrites au budget sous réserve des modifications éventuelles apportées par des budgets rectificatifs et supplémentaires.

L'exécution budgétaire des recettes consiste dans la constatation des droits et le recouvrement des montants dus aux Communautés (ressources propres et autres recettes). Elle est régie par des dispositions spéciales ⁽¹³⁾. Les recettes effectives d'un exercice sont définies comme la somme des recouvrements sur droits constatés de l'exercice courant et des recouvrements sur les droits restant à recouvrer d'exercices précédents.

Il est à noter que, pour les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations «sucre» et «isoglucose», les États membres assurent la perception des montants dus pour le compte des Communautés. Les États membres retiennent, au titre des frais de perception, 10 % des montants correspondants à verser.

8.3. Exécution des dépenses

Les dépenses prévisionnelles sont inscrites au budget.

L'exécution budgétaire des dépenses, c'est-à-dire l'évolution et l'utilisation des crédits, peut être résumée de la façon suivante:

a) crédits pour engagements:

- i) *évolution des crédits*: l'ensemble des crédits pour engagements disponibles au cours d'un exercice est composé des éléments suivants: budget initial (CND et CEN) + budgets rectificatifs et supplémentaires + recettes supplémentaires ⁽¹⁴⁾ + virements ⁽¹¹⁾ + crédits d'engagement reportés de l'exercice précédent ⁽¹⁵⁾ + reports non automatiques ⁽¹⁶⁾ de l'exercice précédent non encore engagés (CND) + crédits d'engagement dégagés des exercices antérieurs et reconstitués ⁽¹⁷⁾ + reversements d'acomptes donnant lieu à réutilisation ⁽¹⁸⁾;

⁽¹¹⁾ Voir articles 78 *quater* du traité CECA, 274 du traité CE, 179 du traité Euratom et 22, paragraphe 2, du règlement financier.

⁽¹²⁾ Voir articles 21 à 55 et 73 à 77 du règlement financier.

⁽¹³⁾ Voir articles 28 à 35 du règlement financier et règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 (JO L 155 du 7.6.1989).

⁽¹⁴⁾ Voir article 96, paragraphe 2, du règlement financier.

⁽¹⁵⁾ Voir article 7, paragraphe 2, point a), du règlement financier.

⁽¹⁶⁾ Voir article 7, paragraphe 1, point a), et paragraphe 3, du règlement financier.

⁽¹⁷⁾ Voir article 7, paragraphe 6, du règlement financier.

⁽¹⁸⁾ Voir article 7, paragraphe 7, du règlement financier.

- ii) *utilisation des crédits*: les crédits pour engagements définitifs sont disponibles au cours de l'exercice pour contracter des engagements (crédits pour engagements utilisés = montant des engagements contractés);
 - iii) *reports des crédits de l'exercice à l'exercice suivant*: les crédits non dissociés de l'exercice qui n'ont pas été engagés peuvent être reportés non automatiquement à l'exercice suivant après autorisation de l'autorité budgétaire ⁽¹⁶⁾. Les crédits d'engagement de l'exercice non utilisés peuvent être reportés par la Commission à l'exercice suivant ⁽¹⁵⁾. Dans le cas des dépenses pour le compte de tiers, la répétition des reports est admise;
 - iv) *annulation de crédits*: le solde est annulé;
- b) crédits pour paiements:
- i) *évolution des crédits*: l'ensemble des crédits pour paiements disponibles au cours de l'exercice est composé des éléments suivants: budget initial (CND et CP) + budgets rectificatifs et supplémentaires + recettes supplémentaires ⁽¹⁴⁾ + virements ⁽¹¹⁾ + crédits reportés de l'exercice précédent sous forme de reports automatiques (ou de droit) ⁽¹⁹⁾ ou de reports non automatiques ⁽²⁰⁾ + reversement d'acomptes donnant lieu à réutilisation ⁽¹⁸⁾;
 - ii) *utilisation des crédits*: les crédits pour paiements sont disponibles au cours de l'exercice pour effectuer des paiements (crédits pour paiements utilisés = montant des paiements effectués sur les crédits de l'exercice);
 - iii) *reports de crédits de l'exercice à l'exercice suivant*: les crédits de l'exercice non utilisés peuvent être reportés à l'exercice suivant comme reports automatiques (ou de droit) ⁽¹⁹⁾ ou comme reports non automatiques ⁽²⁰⁾. Dans le cas des dépenses pour le compte de tiers, la répétition des reports est admise;
 - iv) *annulation de crédits*: le solde est annulé;
 - v) *total des paiements effectués au cours de l'exercice*: paiements sur crédits pour paiements de l'exercice + paiements sur crédits pour paiements reportés de l'exercice précédent;
 - vi) *dépenses effectives réalisées au titre d'un exercice*: dépenses du compte de gestion consolidé (voir point 8.4) = paiements sur crédits pour paiements de l'exercice + crédits pour paiements de l'exercice reportés à l'exercice suivant.

8.4. Compte de gestion consolidé et détermination du solde de l'exercice

À la clôture de chaque exercice est établi le compte de gestion consolidé. Il détermine le solde de l'exercice, qui est inscrit au budget de l'exercice suivant au moyen d'un budget rectificatif ⁽²¹⁾.

9. REDDITION DES COMPTES

Les comptes d'un exercice sont communiqués au plus tard le 1^{er} mai de l'exercice suivant au Parlement, au Conseil et à la Cour des comptes; ces comptes sont présentés sous forme d'un compte de gestion et d'un bilan financier, accompagnés d'une analyse de la gestion financière ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Voir article 7, paragraphe 1, point b), du règlement financier.

⁽²⁰⁾ Voir article 7, paragraphes 1, point a), et 2, point b), du règlement financier.

⁽²¹⁾ Voir article 32 du règlement financier et articles 15 et 16 du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil (JO L 155 du 7.6.1989).

⁽²²⁾ Voir articles 78 à 82 du règlement financier.

10. CONTRÔLE EXTERNE

Depuis l'exercice 1977, le contrôle externe du budget général est opéré par la Cour des comptes des Communautés européennes ⁽²³⁾. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses du budget général. Elle fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Les contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré; ils ont lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des institutions des Communautés et dans les États membres. La Cour des comptes établit un rapport annuel relatif à chaque exercice et peut, en outre, présenter à tout moment ses observations sur des questions particulières et rendre des avis à la demande de toute institution de la Communauté.

11. DÉCHARGE ET SUITES À DONNER

Depuis 1977, les dispositions suivantes sont applicables ⁽²⁴⁾ : avant le 30 avril de la deuxième année suivant l'exercice considéré, le Parlement, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission de l'exécution du budget. À cet effet, le Conseil et le Parlement examinent les comptes présentés par la Commission ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes. Les institutions doivent prendre toutes mesures appropriées pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge et faire rapport sur les mesures adoptées ⁽²⁵⁾.

ILLUSTRATIONS GRAPHIQUES

BUDGET GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2000 ET EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2000

IG I	Budget général 2000 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs
IG II	Budget général 2000 — Crédits pour engagements
IG III	Crédits pour engagements disponibles en 2000 et utilisation, par rubrique des perspectives financières
IG IV	Crédits pour paiements disponibles en 2000 et utilisation, par rubrique des perspectives financières
IG V	Paiements effectués en 2000, par rubrique des perspectives financières
IG VI	Paiements effectués en 2000, dans chaque État membre

DONNÉES HISTORIQUES RELATIVES À L'EXÉCUTION DU BUDGET GÉNÉRAL (1996-2000)

IG VII	Évolution et utilisation des crédits pour paiements au cours de la période 1996-2000, par rubrique des perspectives financières

⁽²³⁾ Voir articles 45 A, 45 B et 45 C du traité CECA, 246, 247 et 248 du traité CE, 160 A, 160 B et 160 C du traité Euratom et 83 à 90 du règlement financier.

⁽²⁴⁾ Voir articles 78 *octavo* du traité CECA, 276 du traité CE et 180 *ter* du traité Euratom.

⁽²⁵⁾ Voir article 89 du règlement financier.

Illustration graphique I

Budget général 2000 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs

[pour les recettes, voir «Informations de base sur le budget général», point 8.2, et pour des données plus détaillées, voir chapitre 1, tableau 1.1;
pour les dépenses, voir «Informations de base sur le budget général», point 8.3, et pour des données plus détaillées, voir IG IV, colonne (a)]

(Mio EUR et %)

RECETTES prévisionnelles:**DÉPENSES prévisionnelles:**

(crédits pour paiements définitifs)

**Légende des recettes**

Total des ressources propres (par État membre)	
Droits agricoles	992,0 (1,1 %)
Cotisations « sucre » et « isoglucose »	1 046,4 (1,2 %)
Droits de douane	11 665,3 (13 %)
Ressources propres provenant de la TVA	34 048,6 (37,9 %)
Ressources propres fondées sur le PNB	37 805,1 (42,1 %)
Autres recettes	999,7 (1,1 %)
Excédent disponible de l'exercice précédent	3 209,1 (3,6 %)

Légende des dépenses**Rubriques des perspectives financières**

1. Politique agricole commune	40 683,9 (45,2 %)
2. Actions structurelles	31 831,4 (35,4 %)
3. Politiques internes	6 193,1 (6,9 %)
4. Actions extérieures	3 928,3 (4,4 %)
5. Dépenses administratives	4 735,7 (5,3 %)
6. Réserves	1 036,0 (1,2 %)
7. Aides de préadhésion	1 579,4 (1,8 %)
Crédits à la disposition d'autres institutions	1 656,0 (1,8 %)
Crédits à la disposition de la Commission dont crédits opérationnels	88 331,8 (98,2 %) 85 252,1 (94,7 %)

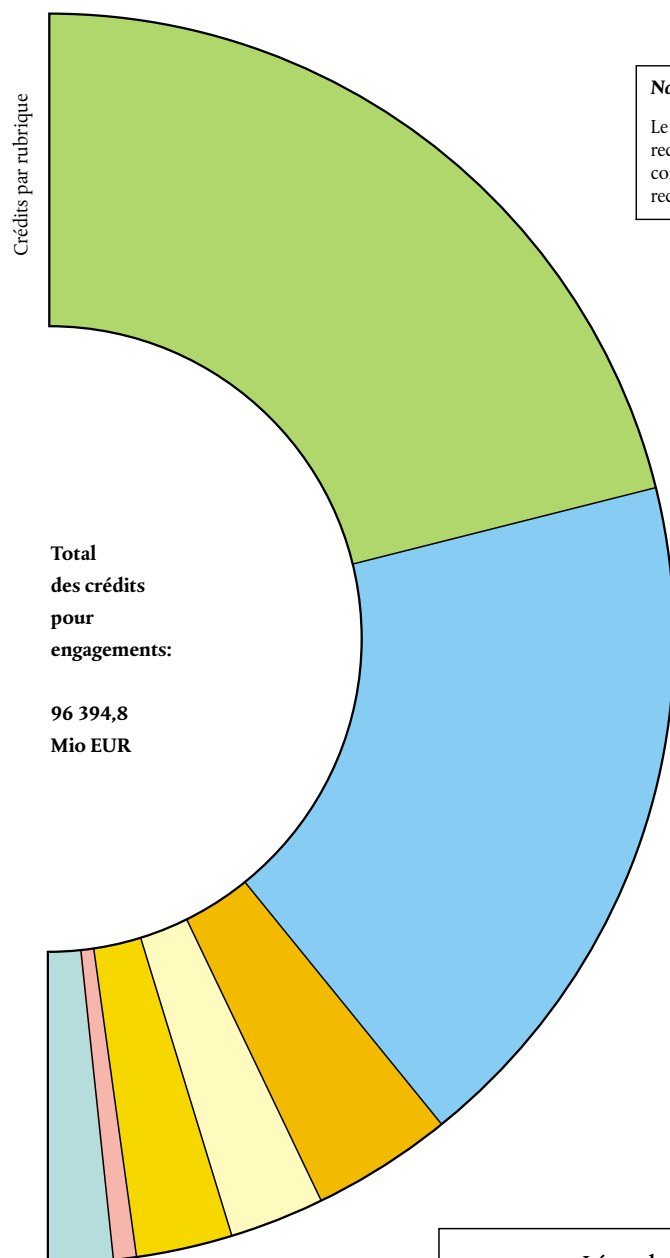
⁽¹⁾ Après budgets rectificatifs et supplémentaires.⁽²⁾ Recettes relatives aux participations de tiers.⁽¹⁾ Après budgets rectificatifs et supplémentaires.⁽³⁾ Virements entre lignes budgétaires, recettes affectées et crédits reconstitués.⁽⁴⁾ Dépenses AELE.

Illustration graphique II

Budget général 2000 — Crédits pour engagements

[après budgets rectificatifs et supplémentaires; pour des données plus détaillées, voir IG III, colonne (b)]

(Mio EUR et %)



Note:

Le total des crédits pour engagements n'est pas en équilibre avec les recettes budgétaires 2000, étant donné que les crédits d'engagement comprennent également des montants qui seront financés par des recettes budgétaires d'exercices ultérieurs.

Légende des dépenses

Rubriques des perspectives financières

	1. Politique agricole commune	40 717,0 (42,2 %)
	2. Actions structurelles	34 914,0 (36,2 %)
	3. Politiques internes	6 582,5 (6,8 %)
	4. Actions extérieures	5 217,1 (5,4 %)
	5. Dépenses administratives	4 757,9 (4,9 %)
	6. Réserves	1 036,0 (1,1 %)
	7. Aides de préadhésion	3 170,4 (3,3 %)

Illustration graphique III

Crédits pour engagements disponibles en 2000 et utilisation, par rubrique des perspectives financières

(Mio EUR)

Rubriques et secteurs des perspectives financières [entre parenthèses sont indiqués les sections (S.), les sous-sections (Ss.), les titres (T.) et les chapitres (Ch.) correspondant à la nomenclature budgétaire 2000]	Perspectives financières	Crédits définitifs		Utilisation des crédits				
		Montant (¹) (²)	Taux (%)	Engagements contractés en 2000	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2001 (³)	Annulations	Taux (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
1. Politique agricole commune	41 738	40 717,0 (⁴)	97,6	40 466,7	99,4	—	250,3 (⁴)	0,6
Marchés		36 512,1 (⁴)		36 290,3	99,4	—	221,8 (⁴)	0,6
1.1 Cultures arables (Ch. B1-1 0)		16 672,0		16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Sucre (Ch. B1-1 1)		1 942,0		1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Matières grasses et protéagineux (Ch. B1-1 2 et 1 3)		2 593,0		2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Fruits et légumes (Ch. B1-1 5)		1 567,0		1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Vin (Ch. B1-1 6)		766,0		765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabac (Ch. B1-1 7)		994,0		989,4	99,5	—	4,6	0,5
1.7 Produits laitiers (Ch. B1-2 0)		2 550,0		2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Viandes, œufs et volailles (Ch. B1-2 1 à 2 4)		6 752,0		6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Marchés divers (Ch. B1-1 4 et B1-1 8)		1 375,0		1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Autres actions (Ch. B1-2 5 à 3 0)		1 301,1 (⁴)		1 223,3	94,0	—	77,8 (⁴)	6,0
1.11 Développement rural et mesures d'accompagnement (T. B1-4 et 5)		4 204,9 (⁴)		4 176,4	99,3	—	28,5 (⁴)	0,7
2. Actions structurelles	32 678	34 914,0	106,8	20 089,5	57,5	8 638,8	6 185,6	17,7
Fonds structurels		32 252,3	(¹)	17 843,2	55,3	8 225,3	6 183,8	19,2
2.1 Objectif n° 1 (Ch. B2-1 0)		21 667,3		12 703,9	58,6	5 374,8	3 588,6	16,6
2.2 Objectif n° 2 (Ch. B2-1 1)		4 223,0		709,9	16,8	2 648,7	864,4	20,5
2.3 Objectif n° 3 (Ch. B2-1 2)		3 561,7		3 373,4	94,7	187,8	0,6	0,0
2.4 Autres actions structurelles (Ch. B2-1 3)		190,4		171,9	90,3	14,0	4,5	2,4
2.5 Initiatives communautaires (Ch. B2-1 4)		2 546,2		851,0	33,4	—	1 695,2	66,6
2.6 Actions innovatrices et assistance technique (Ch. B2-1 6)		63,6		33,1	52,0	—	30,5	48,0
2.7 Fonds de cohésion (T. B2-3)		2 661,7		2 246,4	84,4	413,5	1,8	0,1
2.8 Mécanisme financier EEE (T. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Politiques internes	6 031	6 582,5 (⁴)	109,1	6 008,3	91,3	442,6	131,7 (⁴)	2,0
3.1 Recherche et développement technologique (Ss. B6)		4 054,7	(¹)	3 819,5	94,2	211,4	23,8	0,6
3.2 Autres actions structurelles (Ch. B2-5 à 9)		133,6 (⁴)		128,4	96,2	—	5,1 (⁴)	3,8
3.3 Formation, jeunesse et actions sociales (Ss. B3)		967,9		901,7	93,2	42,3	23,9	2,5
3.4 Énergie, Euratom et environnement (Ss. B4)		219,2		68,3	31,2	139,5	11,3	5,2
3.5 Consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux (Ss. B5)		1 207,3 (⁴)		1 090,3	90,3	49,4	67,6 (⁴)	5,6
4. Actions extérieures	4 627	5 217,1 (⁴)	112,8	4 986,8	95,6	39,4	190,9 (⁴)	3,7
4.1 Aide alimentaire (T. B7-2)		950,9	(¹)	947,7	99,7	0,0	3,1	0,3
4.2 Coopération (T. B7-3 à B7-5)		3 501,1 (⁴)		3 350,2	95,7	9,0	142,0 (⁴)	4,1
4.3 Autres mesures de coopération (T. B7-6)		361,7 (⁴)		343,7	95,0	13,8	4,2 (⁴)	1,2
4.4 Initiative pour la démocratie et les droits de l'homme (T. B7-7)		96,9		93,8	96,8	—	3,1	3,2
4.5 Volets externes de certaines politiques communautaires (T. B7-8)		233,6 (⁴)		202,0	86,5	6,7	24,8 (⁴)	10,6
4.6 Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Ch. B7-0 4)		15,0		7,7	51,3	7,3	—	—
4.7 Politique étrangère et de sécurité commune (Ss. B8)		57,9		41,6	71,9	2,6	13,7	23,6
5. Dépenses administratives	4 638	4 757,9	102,6	4 685,9	98,5	2,6	69,3	1,5
5.1 Parlement (S. I)		979,9	(¹)	972,8	99,3	—	7,1	0,7
5.2 Conseil (S. II)		354,5		349,7	98,7	—	4,8	1,3
5.3 Commission (S. III)		3 075,5		3 028,9	98,5	2,6	44,0	1,4
5.4 Cour de justice (S. IV)		131,3		129,4	98,6	—	1,9	1,4
5.5 Cour des comptes (S. V)		70,3		66,3	94,3	—	4,0	5,7
5.6 Comité économique et social (S. VI)		107,4		103,5	96,4	—	3,9	3,6
5.7 Comité des régions (S. VII)		35,2		32,1	91,3	—	3,1	8,7
5.8 Médiateur européen (S. VIII)		3,9		3,2	82,5	—	0,7	17,5
6. Réserves	906	1 036,0	114,3	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Réserve monétaire (T. B1-6)		810,0	(¹)	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Réserve pour garantie (Ch. B0-2 3 et 2 4)		203,0		186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Réserve d'aide d'urgence (Ch. B7-9 1)		23,0		—	—	—	23,0	100,0
7. Aides de préadhésion	3 174	3 170,4	99,9	3 112,4	98,2	44,7	13,3	0,4
7.1 SAPARD (Ch. B7-0 1)		529,0		528,9	100,0	—	0,1	0,0
7.2 ISPA (Ch. B7-0 2)		1 058,0		1 016,3	96,1	41,2	0,5	0,0
7.3 PHARE (préadhésion) (Ch. B7-0 3)		1 583,4		1 567,2	99,0	3,4	12,7	0,8
8. Réserves et provisions (T. B0-4)		— (⁴)		—	—	—	— (⁴)	—
Total général des crédits pour engagements	93 792	96 394,8	102,8 (¹)	79 535,9	82,5	9 168,2	7 690,7	8,0
Total général des crédits pour paiements	91 322	94 808,6	103,8 (¹)	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

(¹) Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des crédits d'engagement reportés de 1999 ou reconstitués en 2000 des crédits correspondant aux recettes relatives aux prestations pour compte de tiers, des reports non automatiques de 1999, des virements entre lignes budgétaires et des crédits AELE. En conséquence, pour certaines rubriques des perspectives financières, les crédits disponibles sont supérieurs au plafond prévu.

(²) Non comprises les opérations de réemploi des recettes de l'exercice et celles reportées de l'exercice précédent, de l'ordre de 226,3 millions d'euros.

(³) Y compris les crédits relatifs aux prestations pour le compte de tiers demeurés disponibles.

(⁴) Après répartition des crédits provisionnels (Ch. B0-4 0): Ss. B1 (24,9 millions d'euros), B2 (1 million d'euros), B5 (12 millions d'euros) et B7 (24,2 millions d'euros).

Illustration graphique IV

Crédits pour paiements disponibles en 2000 et utilisation, par rubrique des perspectives financières

(Mio EUR)

Rubriques et secteurs des perspectives financières [entre parenthèses sont indiqués les sections (S.), les sous-sections (Ss.), les titres (T.) et les chapitres (Ch.) correspondant à la nomenclature budgétaire 2000]	Crédits définitifs ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Utilisation des crédits				
		Paiements effectués en 2000	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2001	Annulations	Taux (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Politique agricole commune	40 822,3 ⁽³⁾	40 505,9	99,2	52,3	264,2 ⁽³⁾	0,6
Marchés	36 617,4 ⁽³⁾	36 329,4	99,2	52,3	235,7 ⁽³⁾	0,6
1.1 Cultures arables (Ch. B1-1 0)	16 672,0	16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Sucre (Ch. B1-1 1)	1 942,0	1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Matières grasses et protéagineux (Ch. B1-1 2 et 1 3)	2 593,0	2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Fruits et légumes (Ch. B1-1 5)	1 567,0	1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Vin (Ch. B1-1 6)	766,0	765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabac (Ch. B1-1 7)	996,9	986,7	99,0	3,0	7,2	0,7
1.7 Produits laitiers (Ch. B1-2 0)	2 550,0	2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Viande, œufs et volailles (Ch. B1-2 1 à 2 4)	6 752,0	6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Marchés divers (Ch. B1-1 4 et B1-1 8)	1 375,0	1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Autres actions (Ch. B1-2 5 à 3 0)	1 403,5 ⁽³⁾	1 265,1	90,1	49,3	89,1 ⁽³⁾	6,3
1.11 Développement rural et mesures d'accompagnement (T. B1-4 et 5)	4 204,9 ⁽³⁾	4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽³⁾	0,7
2. Actions structurelles	35 579,8	27 590,8	77,5	1 470,0	6 519,0	18,3
Fonds structurels	32 621,1	25 905,6	79,4	1 170,0	5 545,5	17,0
2.1 Objectif n° 1 (Ch. B2-1 0)	20 103,4	15 485,2	77,0	1 020,0	3 598,2	17,9
2.2 Objectif n° 2 (Ch. B2-1 1)	4 863,5	3 859,5	79,4	150,0	853,9	17,6
2.3 Objectif n° 3 (Ch. B2-1 2)	3 343,8	3 094,1	92,5	—	249,7	7,5
2.4 Autres actions structurelles (Ch. B2-1 3)	1 056,7	980,6	92,8	—	76,1	7,2
2.5 Initiatives communautaires (B2-1 4)	3 026,3	2 301,4	76,0	—	724,9	24,0
2.6 Actions innovatrices et assistance technique (Ch. B2-1 6)	227,4	184,7	81,2	—	42,7	18,8
2.7 Fonds de cohésion (T. B2-3)	2 958,7	1 685,2	57,0	300,0	973,5	32,9
2.8 Mécanisme financier EEE (T. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Politiques internes	6 416,1 ⁽³⁾	5 360,8	83,6	378,7	676,6 ⁽³⁾	10,5
3.1 Recherche et développement technologique (Ss. B6)	4 085,7	3 404,0	83,3	262,3	419,5	10,3
3.2 Autres actions structurelles (Ch. B2-2 4 à 2 9)	159,7	146,4	91,6	0,9	12,5	7,8
3.3 Formation, jeunesse et actions sociales (Ss. B3)	890,0	769,4	86,5	72,7	47,9	5,4
3.4 Énergie, Euratom et environnement (Ss. B4)	207,1	150,3	72,6	30,1	26,7	12,9
3.5 Consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux (Ss. B5)	1 073,5 ⁽³⁾	890,7	83,0	12,8	170,0 ⁽³⁾	15,8
4. Actions extérieures	4 201,5 ⁽³⁾	3 841,0	91,4	173,7	186,8 ⁽³⁾	4,4
4.1 Aide alimentaire (T. B7-2)	986,7	978,4	99,2	0,0	8,2	0,8
4.2 Coopération (T. B7-3 à B7-5)	2 522,2 ⁽³⁾	2 339,2	92,7	104,4	78,7 ⁽³⁾	3,1
4.3 Autres mesures de coopération (T. B7-6)	350,2 ⁽³⁾	278,1	79,4	37,3	34,8 ⁽³⁾	9,9
4.4 Initiative pour la démocratie et les droits de l'homme (T. B7-7)	92,4 ⁽³⁾	53,2	57,5	20,9	18,4 ⁽³⁾	19,9
4.5 Volets externes de certaines politiques communautaires (T. B7-8)	209,6 ⁽³⁾	169,0	80,6	2,1	38,5 ⁽³⁾	18,4
4.6 Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Ch. B7-0 4)	2,0	—	—	—	2,0	100,0
4.7 Politique étrangère et de sécurité commune (Ss. B8)	38,4	23,2	60,5	9,0	6,2	16,0
5. Dépenses administratives	5 173,5	4 643,0	89,7	391,1	139,5	2,7
5.1 Parlement (S. I)	1 083,3	979,9	90,5	87,1	16,2	1,5
5.2 Conseil (S. II)	405,0	352,1	86,9	41,7	11,2	2,8
5.3 Commission (S. III)	3 312,9	2 988,3	90,2	232,2	92,4	2,8
5.4 Cour de justice (S. IV)	138,3	128,0	92,5	7,4	3,0	2,2
5.5 Cour des comptes (S. V)	78,1	66,0	84,6	7,7	4,3	5,5
5.6 Comité économique et social (S. VI)	114,6	97,1	84,7	10,0	7,5	6,6
5.7 Comité des régions (S. VII)	37,0	28,3	76,4	4,7	4,1	11,0
5.8 Médiateur européen (S. VIII)	4,4	3,2	73,2	0,4	0,8	18,0
6. Réserves	1 036,0	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Réserve monétaire (T. B1-6)	810,0	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Réserve pour garantie (Ch. B0-2 3 et 2 4)	203,0	186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Réserve d'aide d'urgence (Ch. B7-9 1)	23,0	—	—	—	23,0	100,0
7. Aides de préadhésion	1 579,4	1 203,4	76,2	143,5	232,5	14,7
7.1 SAPARD (Ch. B7-0 1)	150,0	—	—	140,1	9,9	6,6
7.2 ISPA (Ch. B7-0 2)	175,0	2,5	1,5	—	172,5	98,5
7.3 PHARE (préadhésion) (Ch. B7-0 3)	1 254,4	1 200,9	95,7	3,4	50,1	4,0
8. Réserves et provisions (T. B0-4)	— ⁽³⁾	—	—	—	— ⁽³⁾	—
Total général	94 808,6	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

⁽¹⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des virements entre lignes budgétaires, des recettes relatives aux prestations pour compte de tiers, des crédits reconstitués par suite de reversement d'acomptes et des crédits reportés de l'exercice précédent. Cela explique la différence, de 4 820,8 millions d'euros, entre les crédits définitifs figurant dans la présente illustration et le total figurant à l'illustration graphique I.

⁽²⁾ Non comprises les opérations de réemploi des recettes de l'exercice et de celles reportées de l'exercice précédent, de l'ordre de 226,3 millions d'euros.

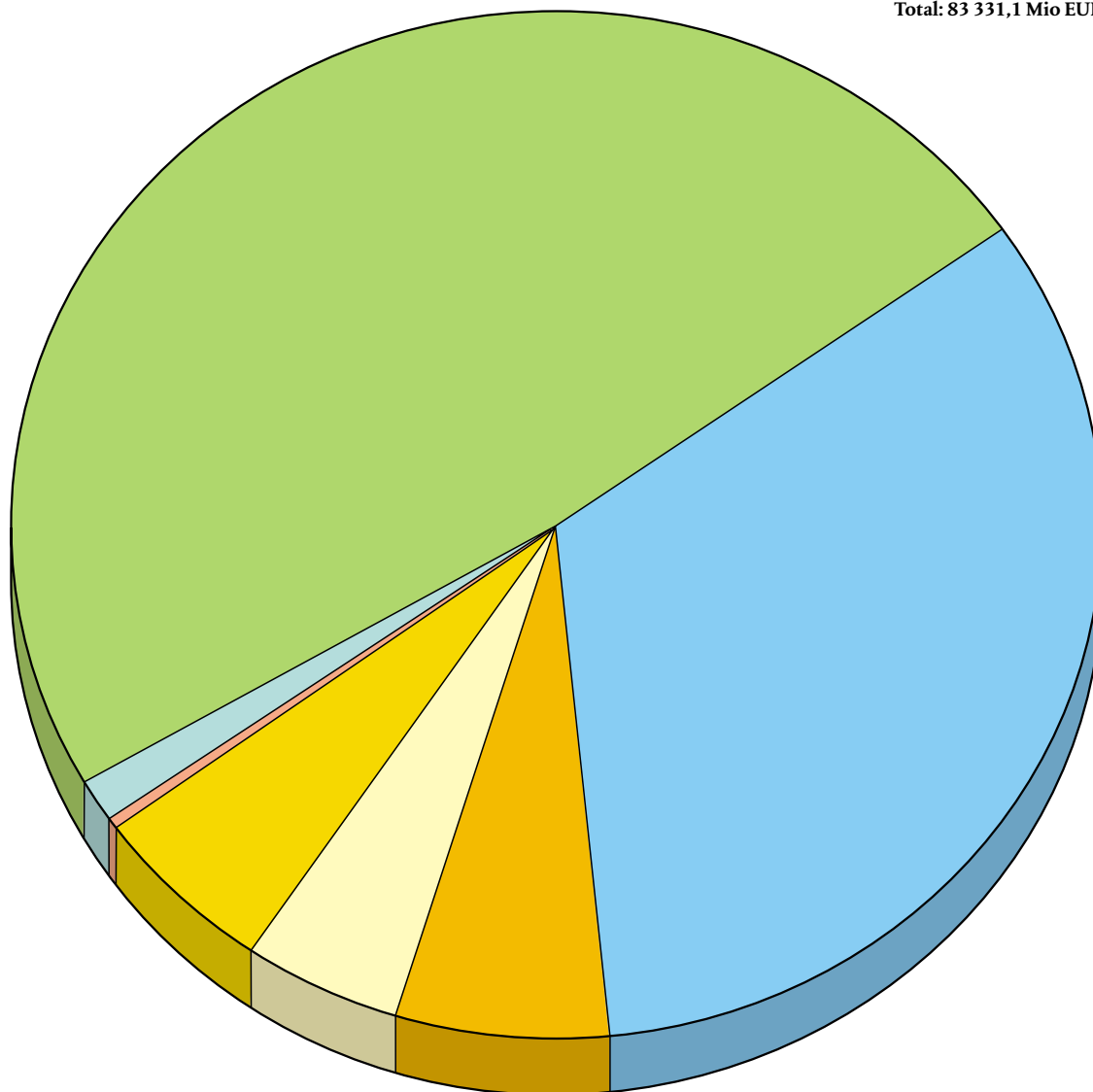
⁽³⁾ Après répartition des crédits provisionnels (Ch. B0-4 0): Ss. B1 (24,9 millions d'euros), B5 (11 millions d'euros), B7 (32,4 millions d'euros).

Illustration graphique V
Paievements effectués en 2000, par rubrique des perspectives financières

Note: Paiements effectués en 2000 = paiements sur crédits 2000 plus paiements sur reports de 1999.

(Mio EUR et %)

Total: 83 331,1 Mio EUR



Légende

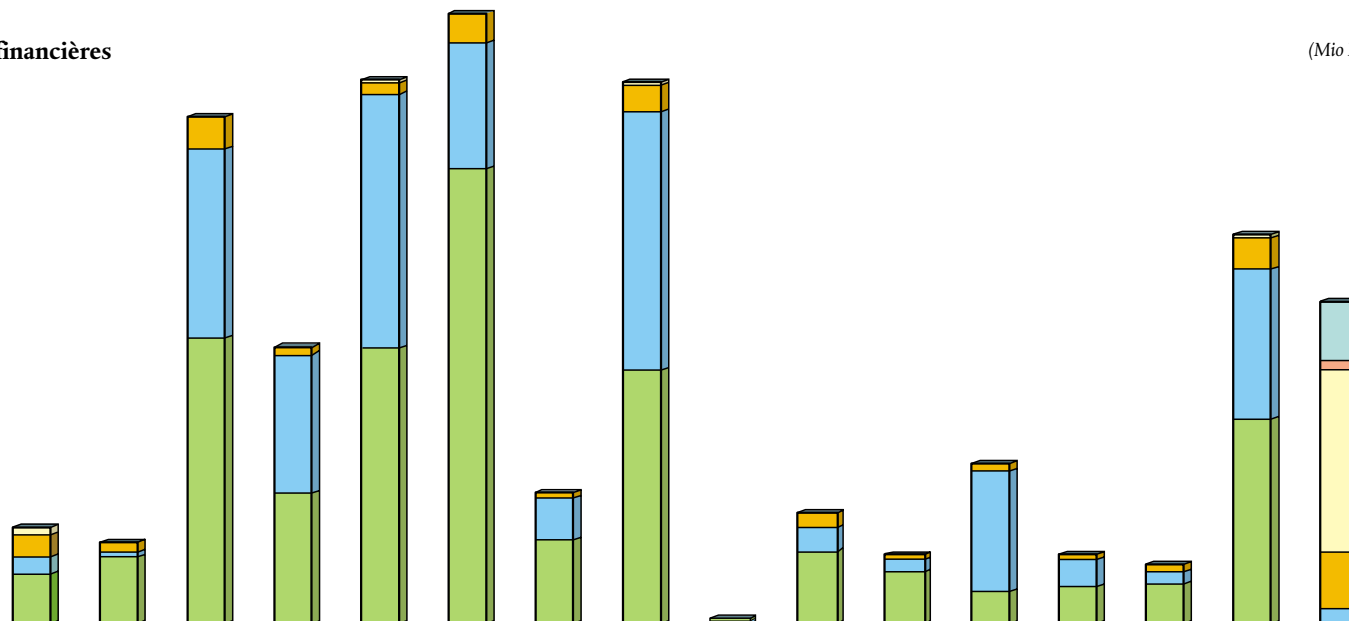
	1. Politique agricole commune	40 505,9 (48,6 %)
	2. Actions structurelles	27 590,8 (33,1 %)
	3. Politiques internes	5 360,8 (6,4 %)
	4. Actions extérieures	3 841,0 (4,6 %)
	5. Dépenses administratives	4 643,0 (5,6 %)
	6. Réserves	186,3 (0,2 %)
	7. Aides de préadhésion	1 203,4 (1,4 %)

Illustration graphique VI Paielements effectués en 2000, dans chaque État membre ⁽¹⁾

Note: Paiements effectués en 2000 = paiements sur crédits opérationnels 2000 plus paiements sur reports de 1999.

Rubriques des perspectives financières

(Mio EUR et %)



	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Divers (2) (3)	Total
– Politique agricole commune	957,3	1 309,1	5 674,9	2 598,2	5 484,8	9 005,8	1 681,3	5 042,7	21,2	1 441,9	1 018,7	652,7	727,8	798,1	4 061,6	29,7	40 505,9
– Actions structurelles	379,6	125,4	3 747,7	2 745,8	5 027,4	2 496,2	828,1	5 122,7	10,3	477,2	259,6	2 363,8	542,3	230,3	2 955,3	279,2	27 590,8
– Politiques internes	434,3	161,0	630,7	134,0	235,8	593,3	88,4	517,0	42,3	267,1	91,9	172,2	92,9	133,9	640,9	1 125,3	5 360,8
– Actions extérieures	159,4	1,5	13,0	0,9	12,0	7,9	0,8	26,8	1,2	6,8	1,5	0,8	0,7	1,5	27,7	3 578,5	3 841,0
– Réserves	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	186,3	186,3
– Aides de préadhésion	1,0	—	0,2	—	0,5	0,2	—	0,9	5,1	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	1 194,3	1 203,4
TOTAL	1 931,5 2,5 %	1 597,0 2,0 %	10 066,5 12,8 %	5 479,0 7,0 %	10 760,5 13,7 %	12 103,3 15,4 %	2 598,6 3,3 %	10 710,2 13,6 %	80,0 0,1 %	2 193,6 2,8 %	1 371,9 1,7 %	3 189,6 4,1 %	1 363,6 1,7 %	1 163,8 1,5 %	7 685,8 9,8 %	6 393,3 8,1 %	78 688,1 100,0 %

⁽¹⁾ La répartition géographique ne correspond pas aux paiements versés aux États membres, mais à la répartition des dépenses selon les données figurant dans le système comptable informatisé de la Commission Sincom2.

⁽²⁾ Dont un montant de 27 millions d'euros payé à l'Office des publications et aux services de la Commission.

⁽³⁾ Dont un montant de 186,3 millions d'euros payé par la Commission au Fonds de garantie.

Illustration graphique VII
Évolution et utilisation des crédits pour paiements au cours de la période 1996-2000,
par rubrique des perspectives financières

(Mio EUR)

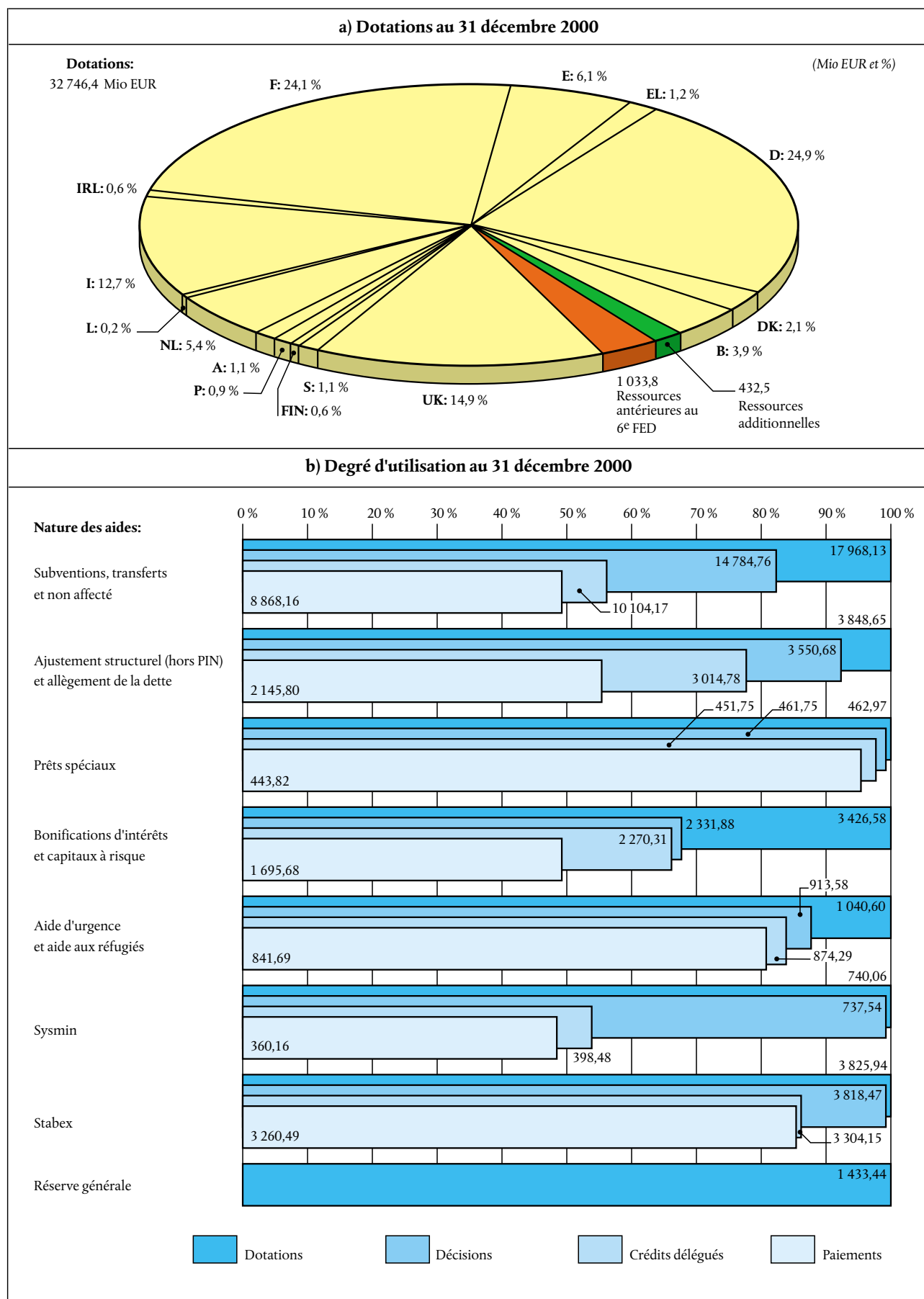
Rubriques des perspectives financières/exercice (pour la définition des rubriques, voir IG IV)		Utilisation des crédits				Part des paiements dans le total (paiements et annulations) ⁽²⁾
		Crédits définitifs ⁽¹⁾	Paiements	Reports à l'exercice suivant	Annulations	
		(a)	(b)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(e) = (b)/[(b) + (d)]
1. Politique agricole commune	1996	40 816,7	39 080,9	426,9	1 308,8	96,8
	1997	41 187,9	40 623,2	82,4	482,3	98,8
	1998	39 941,4	38 810,0	415,5	715,9	98,2
	1999	40 451,7	39 780,3	138,4	533,0	98,7
	2000	40 822,3	40 505,9	52,3	264,2	99,4
2. Actions structurelles	1996	25 758,6	24 426,8	36,4	1 295,5	(*) 95,0
	1997	26 426,1	26 059,2	—	366,9	98,6
	1998	28 643,4	28 366,0	204,9	72,5	99,7
	1999	30 657,7	26 663,6	3 748,4	245,8	99,1
	2000	35 579,8	27 590,8	1 470,0	6 519,0	(**) 80,9
3. Politiques internes	1996	5 335,3	4 544,4	160,2	630,7	(**) 87,8
	1997	5 371,3	4 934,7	182,3	254,2	95,1
	1998	5 246,8	4 878,5	163,5	204,7	96,0
	1999	5 243,0	4 473,1	413,8	356,1	(*) 92,6
	2000	6 416,1	5 360,8	378,7	676,6	(**) 88,8
4. Actions extérieures	1996	4 642,7	3 804,8	225,8	612,1	(**) 86,1
	1997	4 678,3	3 992,0	49,8	636,5	(**) 86,2
	1998	4 515,6	4 067,7	198,4	249,6	(*) 94,2
	1999	5 091,8	4 585,8	273,6	232,4	95,2
	2000	4 201,5	3 841,0	173,7	186,8	95,4
5. Dépenses administratives	1996	4 540,8	3 962,5	453,6	124,7	96,9
	1997	4 739,9	4 129,2	432,4	178,3	95,9
	1998	4 941,0	4 219,4	580,7	140,9	96,8
	1999	5 090,9	4 506,7	445,0	139,3	97,0
	2000	5 173,5	4 643,0	391,1	139,5	97,1
6. Réserves	1996	997,0	235,4	—	761,6	(**) 23,6
	1997	1 202,0	286,1	—	915,9	(**) 23,8
	1998	1 154,0	272,4	—	881,6	(**) 23,6
	1999	846,0	300,1	—	545,9	(**) 35,5
	2000	1 036,0	186,3	—	849,7	(**) 18,0
7. Compensations/Aides de préadhésion ⁽³⁾	1996	764,0	701,0	—	63,0	(*) 91,8
	1997	212,0	212,0	—	—	100,0
	1998	99,0	99,0	—	—	100,0
	1999	—	—	—	—	—
	2000	1 579,4	1 203,4	143,5	232,5	(**) 83,8
Budget général — Total	1996	82 855,1	76 755,7	1 302,9	4 796,5	(*) 94,1
	1997	83 817,5	80 236,4	746,9	2 834,2	96,6
	1998	84 541,2	80 713,0	1 563,0	2 265,2	97,3
	1999	87 381,1	80 309,5	5 019,2	2 052,4	97,5
	2000	94 808,6	83 331,1	2 609,3	8 868,2	(*) 90,4

⁽¹⁾ Après recettes supplémentaires et virements entre lignes budgétaires.

⁽²⁾ L'indicateur (e) exprime l'évolution de la part des crédits finalement décaissés au cours des exercices. La différence par rapport à 100 % exprime la part des crédits finalement annulés. Les indicateurs (e) inférieurs à 95 % sont signalés par (*), ceux inférieurs à 90 % par (**) et ceux inférieurs à 80 % par (***).

⁽³⁾ Pour la période 1993-1999, la rubrique 7 couvre les compensations versées aux nouveaux États membres. Pour la période 2000-2006, elle couvre les aides de préadhésion.

Illustration graphique des 6^e, 7^e et 8^e FED consolidés: dotation, répartition et utilisation des aides



ANNEXE II

Rapports et avis adoptés par la Cour des comptes pendant les cinq dernières années

Conformément aux dispositions des traités, la Cour des comptes a l'obligation d'établir un rapport annuel. Elle a aussi l'obligation, par les traités et d'autres réglementations en vigueur, d'établir des rapports annuels sur certains organes et activités communautaires. Les traités

donnent, de plus, le pouvoir à la Cour de présenter ses observations sur des questions particulières et de rendre des avis à la demande d'une des institutions. Les rapports et avis adoptés par la Cour pendant les cinq dernières années figurent dans la liste présentée ci-après.

Titre	Publication
Rapports et avis adoptés au cours de l'année 2001	
Rapport annuel et déclarations d'assurance	
Vingt-quatrième rapport annuel relatif à l'exercice 2000: — Rapport et déclaration d'assurance sur les activités relevant du budget général — Rapport et déclaration d'assurance sur les activités des sixième, septième et huitième FED	Publié au présent JO
Rapports spéciaux	
<i>Politique agricole commune</i>	
— Rapport spécial n° 4/2001 sur l'audit relatif au FEOGA, section «Garantie» — la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)	JO C 214 du 31.7.2001
— Rapport spécial n° 6/2001 sur les quotas laitiers	JO C 305 du 30.10.2001
— Rapport spécial n° 7/2001 relatif aux restitutions à l'exportation — Destination et mise sur le marché	JO C 314 du 8.11.2001
— Rapport spécial n° 8/2001 relatif aux restitutions à la production de la fécule de pommes de terre et des amidons de céréales et aux aides à la fécule de pommes de terre	JO C 294 du 19.10.2001
— Rapport spécial n° 14/2001 concernant le suivi du rapport spécial n° 19/98 de la Cour relatif à l'ESB	JO C 324 du 20.11.2001
<i>Actions structurelles</i>	
— Rapport spécial n° 1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN	JO C 124 du 25.4.2001
— 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	JO C 314 du 8.11.2001
— Rapport spécial n° 12/2001 relatif à certaines interventions structurelles en faveur de l'emploi: impact sur l'emploi des aides FEDER et mesures du FSE contre le chômage de longue durée	JO C 334 du 28.11.2001
<i>Politiques internes</i>	
— Rapport spécial n° 9/2001 relatif au programme «Formation et mobilité des chercheurs»	En cours de publication
<i>Actions extérieures</i>	
— Rapport spécial n° 2/2001 relatif à la gestion de l'aide humanitaire d'urgence en faveur des victimes de la crise du Kosovo (ECHO)	JO C 168 du 12.6.2001
— Rapport spécial n° 3/2001 relatif à la gestion par la Commission des accords internationaux de pêche	JO C 210 du 27.7.2001

Titre	Publication
— Rapport spécial n° 5/2001 relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (septième et huitième FED)	JO C 257 du 14.9.2001
— Rapport spécial n° 11/2001 relatif au programme Tacis de coopération transfrontalière	JO C 329 du 23.11.2001
— Rapport spécial n° 13/2001 sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	JO C 338 du 30.11.2001
Rapports annuels spécifiques	
— Rapport relatif à l'audit de l'efficacité de la gestion de la Banque centrale européenne relatif à l'exercice 1999	JO C 47 du 13.2.2001
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 2000 de la CECA	JO C 185 du 30.6.2001
— Rapport annuel spécifique sur les états financiers relatifs à la gestion, par le secrétaire général/Haut Représentant du Conseil, des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains États membres, concernant l'installation et le fonctionnement du serveur d'assistance de l'unité de gestion et du réseau Sirene phase II («contrats Schengen») pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	Non publié au JO
— Rapport annuel spécifique sur les états financiers relatifs à la gestion par le secrétaire général adjoint du Conseil des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains États membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, dénommée Sisnet, pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	Non publié au JO
— Rapport relatif à l'audit de l'efficacité de la gestion de la Banque centrale européenne pour l'exercice 2000	En cours de publication
— Rapport relatif à la CECA pour l'exercice 2000	En cours de publication
— Rapport sur les états financiers de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2000	Non publié au JO
— Rapport sur les états financiers de l'Agence européenne pour la reconstruction et la mise en œuvre de l'aide en faveur du Kosovo pour l'exercice 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE, Copenhague) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers du Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour la formation (FEF, Turin) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (Vienne) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport sur les états financiers des Écoles européennes pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	En cours de publication
— Rapport relatif aux comptes de l'entreprise commune JET pour l'exercice 2000	Non publié au JO

Titre	Publication
Avis	
— Avis n° 1/2001 sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune ainsi que divers autres règlements concernant la politique agricole commune	JO C 55 du 21.2.2001
— Avis n° 2/2001 sur une proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes	JO C 162 du 5.6.2001
— Avis n° 3/2001 sur une proposition de règlement du Conseil instituant, à l'occasion de la réforme de la Commission, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes	JO C 162 du 5.6.2001
— Avis n° 4/2001 sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69 déterminant les catégories de fonctionnaires et agents des Communautés européennes auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 12, de l'article 13, deuxième alinéa, et de l'article 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés (objet: imposition des bénéficiaires de l'indemnité de cessation définitive de fonctions)	JO C 162 du 5.6.2001
— Avis n° 5/2001 concernant une proposition de modification du règlement financier de l'Office pour l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI, Alicante)	Non publié au JO
— Avis n° 6/2001 sur un projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (Euratom, CECA, CE) n° 3418/93 de la Commission du 9 décembre 1993 portant modalités d'exécution de certaines dispositions du règlement financier du 21 décembre 1977	Non publié au JO
— Avis n° 7/2001 sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68: règlements et réglementations applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes	Non publié au JO

Rapports et avis adoptés au cours de l'année 2000

Rapport annuel et déclarations d'assurance

Vingt-troisième rapport annuel relatif à l'exercice 1999:	JO C 342 du 1.12.2000
— Rapport et déclaration d'assurance sur les activités relevant du budget général	
— Rapport et déclaration d'assurance sur les activités des sixième, septième et huitième FED	

Rapports spéciaux

Ressources propres

— Rapport spécial n° 17/2000 relatif au contrôle par la Commission de la fiabilité et de la comparabilité des PNB des États membres	JO C 336 du 27.11.2000
— Rapport spécial n° 23/2000 relatif à la valeur en douane des marchandises importées (évaluation en douane)	JO C 84 du 14.3.2001

Politique agricole commune

— Rapport spécial n° 1/2000 relatif à la peste porcine classique	JO C 85 du 23.3.2000
— Rapport spécial n° 8/2000 relatif aux mesures communautaires d'écoulement des matières grasses butyriques	JO C 132 du 12. 5.2000
— Rapport spécial n° 11/2000 concernant le régime d'aide dans le secteur de l'huile d'olive	JO C 215 du 27.7.2000
— Rapport spécial n° 14/2000 relatif à la PAC et l'environnement	JO C 353 du 8.12.2000
— Rapport spécial n° 20/2000 relatif à la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre	JO C 50 du 15.2.2001
— Rapport spécial n° 22/2000 relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme	JO C 69 du 2.3.2001

Titre	Publication
<i>Actions structurelles</i>	
— Rapport spécial n° 3/2000 sur les mesures d'aide à l'emploi des jeunes relevant du Fonds social européen et du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (section «Orientation»)	JO C 100 du 7.4.2000
— Rapport spécial n° 7/2000 sur le Fonds international pour l'Irlande et le programme spécial de soutien à la paix et à la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes d'Irlande (1995-1999)	JO C 146 du 25.5.2000
— Rapport spécial n° 15/2000 relatif au Fonds de cohésion	JO C 279 du 2.10.2000
<i>Politiques internes</i>	
— Rapport spécial n° 10/2000 relatif aux marchés publics attribués par le Centre commun de recherche	JO C 172 du 21.6.2000
— Rapport spécial n° 9/2000 relatif aux réseaux transeuropéens (RTE) — Télécommunications	JO C 166 du 15.6.2000
<i>Actions extérieures</i>	
— Rapport spécial n° 2/2000 relatif aux aides apportées par l'Union européenne à la Bosnie-Herzégovine dans le cadre du rétablissement de la paix et de l'État de droit	JO C 85 du 23.3.2000
— Rapport spécial n° 4/2000 relatif aux actions de réhabilitation en faveur des États ACP en tant qu'instrument de préparation à l'aide au développement normale	JO C 113 du 19.4.2000
— Rapport spécial n° 12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers	JO C 230 du 10.8.2000
— Rapport spécial n° 16/2000 relatif aux procédures de mise en concurrence des marchés de service des programmes Phare et Tacis	JO C 350 du 6.12.2000
— Rapport spécial n° 18/2000 relatif au programme d'approvisionnement en produits agricoles de la Fédération de Russie	JO C 25 du 25.1.2001
— Rapport spécial n° 19/2000 relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'assistance à la société palestinienne	JO C 32 du 31.1.2001
— Rapport spécial n° 21/2000 relatif à la gestion des programmes d'aide extérieure de la Commission (en particulier, la programmation par pays, la préparation des projets et le rôle des délégations)	JO C 57 du 22.2.2001
<i>Dépenses administratives</i>	
— Rapport spécial n° 5/2000 relatif aux dépenses immobilières de la Cour de justice (bâtiments annexes «Erasmus», «Thomas More» et «Annexe C»)	JO C 109 du 14.4.2000
— Rapport spécial n° 13/2000 relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen	JO C 181 du 28.6.2000
<i>Instruments financiers et activités bancaires</i>	
— Rapport spécial n° 6/2000 relatif à l'octroi par la Communauté de bonifications d'intérêts sur les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement aux petites et moyennes entreprises, dans le cadre de son mécanisme temporaire de prêt	JO C 152 du 31.5.2000
Rapports annuels spécifiques	
— Rapport sur l'efficacité de la gestion de l'Institut monétaire européen et de la Banque centrale européenne relatif à l'exercice 1998	JO C 133 du 12.5.2000
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1999 de la CECA	JO C 281 du 4.10.2000
— Rapport sur les états financiers de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1999	Non publié au JO
— Rapport relatif aux comptes de l'entreprise commune JET pour l'exercice 1999	Non publié au JO
— Rapport annuel spécifique sur les états financiers relatifs à la gestion, par le secrétaire général/Haut Représentant du Conseil, des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains États membres, concernant l'installation et le fonctionnement du serveur d'assistance de l'unité de gestion et du réseau Sirene phase II («contrats Schengen») pour la période allant du 3 mai au 31 décembre 1999	Non publié au JO

Titre	Publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA, Londres) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI, Alicante) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE, Copenhague) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour la formation (FEF, Turin) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers du Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (Vienne) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000
— Rapport relatif aux états financiers des Écoles européennes pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	Non publié au JO
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1999	JO C 347 du 4.12.2000

Avis

— Avis n° 1/2000 sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 et portant sur la séparation de la fonction d'audit interne et de la fonction de contrôle financier <i>ex ante</i> (article 24, paragraphe 5, du règlement financier)	JO C 327 du 17.11.2000
— Avis n° 2/2000 sur une proposition de modification du règlement financier de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers)	Non publié au JO

Rapports et avis adoptés au cours de l'année 1999

Rapport annuel et déclarations d'assurance

Vingt-deuxième rapport annuel relatif à l'exercice 1998:	JO C 349 du 3.12.1999
— Rapport et déclaration d'assurance sur les activités relevant du budget général	
— Rapport et déclaration d'assurance sur les activités des 6 ^e , 7 ^e et 8 ^e FED	

Rapports spéciaux

Ressources propres

— Rapport spécial n° 8/99 relatif aux cautions et garanties prévues par le code des douanes communautaire pour protéger la perception des ressources propres traditionnelles	JO C 70 du 10.3.2000

Titre	Publication
<i>Politique agricole commune</i>	
— Rapport spécial n° 1/99 relatif à l'aide au lait écrémé et au lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation animale	JO C 147 du 27.5.1999
— Rapport spécial n° 2/99 relatif à l'incidence de la réforme de la PAC sur le secteur des céréales	JO C 192 du 8.7.1999
<i>Actions structurelles</i>	
— Rapport spécial n° 6/99 relatif au principe d'additionnalité	JO C 68 du 9.3.2000
— Rapport spécial n° 7/99 relatif au développement des sites industriels	JO C 68 du 9.3.2000
<i>Politiques internes</i>	
— Rapport spécial n° 9/99 relatif aux actions de recherche dans le domaine de l'agriculture et de la pêche — Programme FAIR (<i>Fisheries, Agriculture and Agro-Industrial Research</i>)	JO C 92 du 30.3.2000
<i>Actions extérieures</i>	
— Rapport spécial n° 4/99 concernant l'aide financière aux pays et territoires d'outre-mer dans le cadre des 6 ^e et 7 ^e FED	JO C 276 du 29.9.1999
— Rapport spécial n° 5/99 sur le programme Phare de coopération transfrontalière (1994 — 1998)	JO C 48 du 21.2.2000
<i>Instruments financiers et activités bancaires</i>	
— Rapport spécial n° 3/99 sur la gestion et le contrôle des bonifications d'intérêts par les services de la Commission	JO C 217 du 29.7.1999

Rapports annuels spécifiques

— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1998 de la CECA	JO C 240 du 25.8.1999
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1998	JO C 338 du 25.11.1999
— Rapport sur les comptes de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1998	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers du JET pour l'exercice 1998	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport sur les comptes des Écoles européennes relatifs à l'exercice 1998	Non publié au JO
— Rapport en matière de contrôle de l'efficacité de la gestion de l'Institut monétaire européen relatif à l'exercice 1997	JO C 164 du 10.6.1999
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI, Alicante) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE, Copenhague) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999

Titre	Publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA, Londres) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers du Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour la formation (FEF, Turin) pour l'exercice clos le 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (Vienne) pour la période allant du 1 ^{er} mai au 31 décembre 1998	JO C 372 du 22.12.1999

Avis

— Avis n° 1/99 sur une proposition de modification du règlement financier de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne)	Non publié au JO
— Avis n° 2/99 sur une proposition modifiée de règlement (CE, Euratom) du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'Office de lutte antifraude	JO C 154 du 1.6.1999
— Avis n° 3/99 sur une proposition modifiée de règlement (CE, CECA, Euratom) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes [proposition présentée par la Commission dans le document COM(1998) 676 final du 20 novembre 1998]	JO C 154 du 1.6.1999
— Avis n° 4/99 sur une proposition de modification du règlement financier de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao)	Non publié au JO
— Avis n° 5/99 sur le régime et le fonds de pension complémentaire (volontaire) des députés du Parlement européen	Non publié au JO
— Avis n° 6/99 relatif au projet de modification du règlement Obnova en vue de la création d'une agence pour la reconstruction du Kosovo	Non publié au JO
— Avis n° 7/99 concernant une proposition de modification du règlement financier du Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg)	Non publié au JO
— Avis n° 8/99 sur une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne [document COM(1999) 333 final]	JO C 310 du 28.10.1999
— Avis n° 9/99 sur une proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la discipline budgétaire [document COM(1999) 364 final]	JO C 334 du 23.11.1999

Rapports et avis adoptés au cours de l'année 1998

Rapport annuel et déclarations d'assurance

Vingt et unième rapport annuel relatif à l'exercice 1997:	JO C 349 du 17.11.1998
— Rapport et déclaration d'assurance sur les activités relevant du budget général	
— Rapport et déclaration d'assurance sur les activités des 6 ^e et 7 ^e FED	

Rapports spéciaux

Ressources propres

— Rapport spécial n° 6/98 relatif au bilan du système des ressources fondées sur la TVA et le PNB	JO C 241 du 31.7.1998
— Rapport spécial n° 9/98 relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne en matière de TVA sur les échanges intracommunautaires	JO C 356 du 20.11.1998
— Rapport spécial n° 13/98 relatif à l'utilisation des techniques d'analyse de risque dans les contrôles douaniers et le dédouanement des marchandises	JO C 375 du 3.12.1998

Titre	Publication
<i>Politique agricole commune</i>	
— Rapport spécial n° 2/98 sur les décisions de la Commission des 23 avril et 30 juillet 1997 relatives à l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie» pour l'exercice 1993	JO C 121 du 20.4.1998
— Rapport spécial n° 4/98 relatif à l'importation à taux réduit dans la Communauté et à l'écoulement sur le marché de produits laitiers néo-zélandais et de fromage suisse	JO C 127 du 24.4.1998 et JO C 191 du 18.6.1998
— Rapport spécial n° 19/98 relatif au financement communautaire de certaines mesures prises à la suite de la crise de l'ESB	JO C 383 du 9.12.1998
— Rapport spécial n° 20/98 relatif à l'audit des contrôles physiques opérés sur les produits agricoles bénéficiant de restitutions à l'exportation	JO C 375 du 3.12.1998
— Rapport spécial n° 21/98 relatif à la procédure d'agrément et de certification appliquée dans le cadre de l'apurement des comptes 1996 relatifs aux dépenses du FEOGA-Garantie	JO C 389 du 14.12.1998
<i>Actions structurelles</i>	
— Rapport spécial n° 3/98 concernant la mise en œuvre, par la Commission, de la politique et de l'action de l'Union européenne en matière de pollution des eaux	JO C 191 du 18.6.1998
— Rapport spécial n° 12/98 sur l'exécution des programmes opérationnels relatifs à la promotion du développement rural dans les zones de l'objectif n° 5b)	JO C 356 du 20.11.1998
— Rapport spécial n° 14/98 relatif à la clôture des formes d'intervention du FEDER	JO C 368 du 27.11.1998
— Rapport spécial n° 15/98 relatif à l'évaluation des interventions des Fonds structurels concernant les périodes 1989-1993 et 1994-1999	JO C 347 du 16.11.1998
— Rapport spécial n° 16/98 relatif à l'exécution des crédits des actions structurelles de la période de programmation 1994-1999	JO C 347 du 16.11.1998
— Rapport spécial n° 18/98 relatif aux mesures communautaires visant à promouvoir la création de sociétés mixtes dans le secteur de la pêche	JO C 393 du 16.12.1998
— Rapport spécial n° 22/98 relatif à la gestion par la Commission de la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes	JO C 393 du 16.12.1998
<i>Politiques internes</i>	
— Rapport spécial n° 17/98 relatif au soutien apporté aux sources d'énergie renouvelables dans le cadre des actions à frais partagés du programme JOULE-Thermie et des actions pilotes relevant du programme Altener	JO C 356 du 20.11.1998
— Rapport spécial n° 23/98 concernant les actions d'information et de communication gérées par la Commission	JO C 393 du 16.12.1998
<i>Actions extérieures</i>	
— Rapport spécial n° 1/98 relatif à la coopération financière et technique bilatérale avec les pays tiers méditerranéens	JO C 98 du 31.3.1998
— Rapport spécial n° 5/98 relatif à la reconstruction en ex-Yougoslavie (période 1996-1997)	JO C 241 du 31.7.1998
— Rapport spécial n° 7/98 concernant le programme communautaire d'aide au développement concernant l'Afrique du Sud (1986-1996)	JO C 241 du 31.7.1998
— Rapport spécial n° 11/98 relatif au développement du secteur privé Phare et Tacis pour la période 1991-1996 (programmes de soutien aux PME, au développement régional et à la restructuration des entreprises)	JO C 335 du 3.11.1998
— Rapport spécial n° 24/98 relatif aux opérations de capitaux à risque financées sur les ressources des Fonds européens de développement	JO C 389 du 14.12.1998
— Rapport spécial n° 25/98 relatif aux opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (PECO) et dans les nouveaux États indépendants (NEI) (période 1990-1997)	JO C 35 du 9.2.1999

Titre	Publication
<i>Dépenses administratives</i>	
— 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
— Rapport spécial n° 10/98 relatif aux frais et indemnités des députés du Parlement européen	JO C 243 du 3.8.1998
Rapports annuels spécifiques	
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1997 de la CECA	JO C 255 du 13.8.1998
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1997	JO C 352 du 18.11.1998
— Rapport sur les comptes de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1997	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers du JET pour l'exercice 1997	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers et à la gestion de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers et à la gestion du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport sur les comptes des Écoles européennes relatifs à l'exercice 1997	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI, Alicante) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE, Copenhague) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA, Londres) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers du Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour la formation (FEF, Turin) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998
Avis	
— Avis n° 1/98 sur une proposition de règlement (CE, Euratom) du Conseil portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés	JO C 145 du 9.5.1998
— Avis n° 2/98 sur une proposition de règlement (Euratom, CECA, CE) du Conseil portant modification du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69, déterminant les catégories de fonctionnaires et agents des Communautés européennes auxquelles s'appliquent les dispositions des articles 12, 13, deuxième alinéa, et 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés	JO C 191 du 18.6.1998
— Avis n° 3/98 relatif au projet de règlement financier applicable à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes	Non publié au JO
— Avis n° 4/98 sur une proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, ainsi que les autres règlements applicables à ces fonctionnaires et agents en ce qui concerne la fixation des rémunérations, pensions et autres droits pécuniaires en euros	Non publié au JO

Titre	Publication
— Avis n° 5/98 sur une proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (objet: coefficient correcteur)	Non publié au JO
— Avis n° 6/98 sur une proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (objet: assistants parlementaires)	Non publié au JO
— Avis n° 7/98 sur l'efficacité des méthodes de recouvrement pratiquées par le CES et sur le nouveau système de gestion et de remboursement des frais de voyage mis en place par le CES	Non publié au JO
— Avis n° 8/98 sur une proposition de règlement (CE) du Conseil établissant le régime agrimonétaire de l'euro [réf. 98/0214] et une proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux mesures transitoires pour l'introduction de l'euro dans la politique agricole commune [réf. 98/0215]	JO C 368 du 27.11.1998
— Avis n° 9/98 sur une proposition de règlement (CE, CECA, Euratom) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes [proposition présentée par la Commission par le document COM(1998) 206 final du 3 avril 1998]	JO C 7 du 11.1.1999
— Avis n° 10/98 sur certaines propositions de règlements dans le cadre de l'Agenda 2000	JO C 401 du 22.12.1998
— Avis n° 11/98 sur un projet de modification du règlement n° CB-1-95 du comité budgétaire de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI, Alicante) du 27 février 1996 (règlement financier)	Non publié au JO

Rapports et avis adoptés au cours de l'année 1997

Rapport annuel et déclarations d'assurance

— Vingtème rapport annuel et déclarations d'assurance (budget général et FED) relatifs à l'exercice 1996	JO C 348 du 18.11.1997

Rapports spéciaux

Politique agricole commune

— Rapport spécial n° 1/97 sur les décisions de la Commission du 10 avril 1996 et du 20 novembre 1996 relatives à l'apurement des comptes pour l'exercice 1992 ainsi que de certaines dépenses pour l'exercice 1993	JO C 52 du 21.2.1997
— Rapport spécial n° 4/97 sur le contrôle de certains aspects des mesures prises dans le cadre de la réunification allemande prévoyant des paiements compensatoires et des restitutions à l'exportation au titre du FEOGA	JO C 144 du 13.5.1997
— Rapport spécial n° 5/97 sur la gestion des échanges communautaires de céréales bénéficiant de restitutions à l'exportation, des régimes d'importation spéciaux et des régimes d'aide régionaux	JO C 159 du 26.5.1997

Actions extérieures

— Rapport spécial n° 2/97 sur les aides humanitaires de l'Union européenne entre 1992 et 1995	JO C 143 du 12.5.1997
— Rapport spécial n° 3/97 relatif au système décentralisé de mise en oeuvre du programme Phare	JO C 175 du 9.6.1997
— Rapport spécial n° 6/97 relatif aux subventions Tacis allouées à l'Ukraine	JO C 171 du 5.6.1997

Dépenses administratives

— Rapport spécial n° 7/97 relatif au contrôle de l'Association européenne de coopération (AEC)	Non publié au JO

Titre	Publication
Rapports annuels spécifiques	
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1996 de la CECA	JO C 242 du 8.8.1997
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1996	JO C 380 du 15.12.1997
— Rapport sur les comptes de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1996	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers du JET pour l'exercice 1996	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers et à la gestion pour l'exercice 1996 de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin)	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers et à la gestion pour l'exercice 1996 du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique)	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport sur les comptes des Écoles européennes relatifs à l'exercice 1996	Non publié au JO
— Rapport sur l'examen de l'efficacité de la gestion de l'Institut monétaire européen relatif à l'exercice 1996	JO C 42 du 9.2.1998
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers) pour les exercices 1995 et 1996	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI, Alicante) pour l'exercice 1996	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao) pour l'exercice 1996	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE, Copenhague) pour l'exercice 1996	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne) pour l'exercice 1996	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA, Londres) pour l'exercice 1996	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers du Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg) pour les exercices 1995 et 1996	JO C 393 du 29.12.1997
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour la formation (FEF, Turin) pour l'exercice 1996	JO C 393 du 29.12.1997
Avis	
— Avis n° 1/97 sur les conditions régissant l'exécution des dépenses dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	Non publié au JO
— Avis n° 2/97 sur une proposition de règlement (Euratom, CECA, CE) du Conseil portant détermination des pouvoirs et obligations des agents mandatés par la Commission en vertu de l'article 18, paragraphes 2 et 3, du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89	JO C 175 du 9.6.1997
— Avis n° 3/97 sur le projet de règlement financier applicable à la coopération pour le financement du développement en vertu de la quatrième Convention ACP-CE modifiée par l'accord du 4 novembre 1995	JO C 223 du 22.7.1997
— Avis n° 4/97 sur une proposition de règlement (Euratom, CECA, CE) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes [doc. COM(96) 351 final]	JO C 57 du 23.2.1998
— Avis n° 5/97 sur une proposition de règlement (CE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil portant application de la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil relative au système des ressources propres des Communauté européennes	JO C 15 du 19.1.1998
— Avis n° 6/97 concernant le projet de règlement financier de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers)	Non publié au JO
Rapports et avis adoptés au cours de l'année 1996	
Rapport annuel et déclarations d'assurance	
— Dix-neuvième rapport annuel relatif à l'exercice 1995	JO C 340 du 12.11.1996
— Déclarations d'assurance (budget général et FED) relatifs à l'exercice 1995	JO C 395 du 31.12.1996

Titre	Publication
Rapports spéciaux	
<i>Actions structurelles</i>	
— Rapport spécial n° 3/96 sur la politique du tourisme et sa promotion	JO C 17 du 16.1.1997
<i>Actions extérieures</i>	
— Rapport spécial n° 1/96 sur les programmes MED	JO C 240 du 19.8.1996
— Rapport spécial n° 2/96 relatif aux comptes de l'administrateur et à l'administration de Mostar par l'Union européenne (AMUE)	JO C 287 du 30.9.1996
— Rapport spécial n° 4/96 sur les comptes de l'unité électorale européenne établie dans le cadre de l'action commune de politique étrangère et de sécurité commune concernant l'observation des élections palestiniennes	JO C 57 du 24.2.1997
— Rapports relatifs aux opérations financées à l'aide des contributions des pays tiers membres de l'Espace économique européen pour les exercices 1994 et 1995	Non publiés au JO
Rapports annuels spécifiques	
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1995 de la CECA	JO C 251 du 29.8.1996
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1995	JO C 377 du 13.12.1996
— Rapport sur les comptes de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1995	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers du JET pour l'exercice 1995	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers et à la gestion pour l'exercice 1995 de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin)	JO C 81 du 13.3.1997
— Rapport relatif aux comptes et à la gestion pour l'exercice 1995 du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique)	JO C 81 du 13.3.1997
— Rapport sur les comptes des Écoles européennes relatifs à l'exercice 1995	Non publié au JO
— Rapport sur l'examen de l'efficacité de la gestion de l'Institut monétaire européen relatif à l'exercice 1994	JO C 394 du 31.12.1996
— Rapport sur l'examen de l'efficacité de la gestion de l'Institut monétaire européen relatif à l'exercice 1995	JO C 394 du 31.12.1996
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur pour la période allant du 1 ^{er} septembre 1994 au 31 décembre 1995	JO C 81 du 13.3.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'environnement pour la période allant du 1 ^{er} septembre 1994 au 31 décembre 1995	JO C 81 du 13.3.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies pour la période allant du 1 ^{er} novembre 1994 au 31 décembre 1995	JO C 81 du 13.3.1997
— Rapport relatif aux états financiers de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments pour la période allant du 1 ^{er} septembre 1994 au 31 décembre 1995	JO C 81 du 13.3.1997
— Rapport relatif aux états financiers de la Fondation européenne pour la formation pour la période allant du 1 ^{er} novembre 1994 au 31 décembre 1995	JO C 81 du 13.3.1997
Avis	
— Avis n° 1/96 sur une proposition de réglementation financière applicable au Centre de traduction des organes de l'Union européenne	Non publié au JO
— Avis technique sur les engagements financiers régissant les immeubles de la Cour de justice	Non publié au JO
— Avis n° 2/96 sur une proposition de réglementation financière applicable à l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail	Non publié au JO
— Avis n° 3/96 sur une proposition de décision du Conseil instituant un Fonds européen de garantie pour encourager la production cinématographique et télévisuelle	JO C 338 du 11.11.1996

Titre	Publication
— Avis n° 4/96 sur la gestion des ressources informatiques du Parlement européen	Non publié au JO
— Avis n° 5/96 sur un projet de modification du règlement financier applicable à l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments	Non publié au JO
— Avis n° 6/96 sur une proposition de modification du règlement financier de l'Agence européenne pour l'environnement	Non publié au JO