

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 295

45^e année

28 novembre 2002

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

Cour des comptes — Rapport annuel relatif à l'exercice 2001

2002/C 295/01

Rapport sur les activités relevant du budget général,
accompagné des réponses des institutions 9

Rapport sur les activités relevant des sixième, septième et huitième
Fonds européens de développement, accompagné des réponses
des institutions 289

FR

Prix : 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 2002, a adopté son

RAPPORT ANNUEL

relatif à l'exercice 2001

(2002/C 295/01)

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.

Juan Manuel FABRA VALLÉS
(président)
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Lars TOBISSON
Hedda von WEDEL
David BOSTOCK
Morten Louis LEVYSOHN
Ioannis SARMAS

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction générale	5

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL

Chapitre 1 — Ressources propres	11
Chapitre 2 — Politique agricole commune	33
Chapitre 3 — Actions structurelles	83
Chapitre 4 — Politiques internes	129
Chapitre 5 — Actions extérieures	167
Chapitre 6 — Aide de préadhésion	199
Chapitre 7 — Dépenses administratives	215
Chapitre 8 — Instruments financiers et activités bancaires	229
Chapitre 9 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	249

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	294
Chapitre II — Déclaration d'assurance relative aux FED	300
Chapitre III — Suivi des observations antérieures	309

ANNEXES

Annexe I — Informations financières relatives au budget général de l'Union européenne	III
Annexe II — Rapports et avis adoptés par la Cour pendant les cinq dernières années	XIX

INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. Dans sa structure et sa présentation, le présent rapport annuel est similaire à ceux des dernières années. Toutefois, il est plus concis que celui de l'année précédente. Les recettes et chaque domaine de dépenses relevant des différentes rubriques des perspectives financières sont traités dans des chapitres distincts. Le dernier chapitre (chapitre 9) contient la déclaration d'assurance de la Cour. Les observations de la Cour relatives aux Fonds européens de développement sont présentées séparément. Les réponses de la Commission et, le cas échéant, celles des autres institutions figurent en regard des observations de la Cour.

0.2. Depuis le dernier rapport annuel, la Cour a publié sept rapports spéciaux, dont les résumés figurent dans les chapitres correspondants du rapport. La Cour a également adopté dix avis, dont un deuxième concernant la refonte du règlement financier [avis n° 2/2002 ⁽¹⁾].

0.3. Cette introduction générale est centrée sur des questions essentielles relatives à la gestion financière du budget de l'Union européenne en 2001. Il s'agit, d'une part, du programme de réforme de l'administration de la Commission, en particulier de sa gestion financière, qui a notamment donné lieu à l'adoption d'un nouveau règlement financier, et, d'autre part, de l'excédent important des recettes par rapport aux dépenses, pour la deuxième année consécutive.

Déclarations d'assurance

0.4. En ce qui concerne le budget général, sous réserve de l'incidence des observations citées dans la déclaration d'assurance, la Cour est d'avis que les comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2001, 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. La Cour souligne que la plupart de ses réserves et observations revêtent un caractère persistant. Les faiblesses ainsi relevées trouvent, pour une large part, leur origine dans le système comptable communautaire qui n'a pas été conçu pour s'assurer du recensement complet des éléments du patrimoine.

0.5. Ces carences du système comptable de la Commission sont mises en lumière aux points 9.6-9.7 du présent rapport. La Cour a déjà attiré l'attention à plusieurs reprises sur cette question dans ses précédents rapports annuels, notamment ceux relatifs aux exerci-

ces 1999 et 2000 dans lesquels elle mettait en évidence des problèmes importants affectant le système comptable Sincom 2, relatifs au contrôle et à la sécurité du système, ainsi qu'à l'exhaustivité des données qui s'y trouvent. Certains de ces problèmes n'ont toujours pas été réglés ⁽²⁾. La Cour est préoccupée par le fait que, si la Commission a reconnu par le passé au moins certaines des carences signalées par la Cour, elle ne leur a pas accordé une priorité suffisante, ni ne leur a consacré une réflexion et des moyens appropriés afin de les surmonter dans un délai raisonnable. Dans sa réponse aux points 9.6-9.8 du présent rapport, la Commission a affirmé son engagement à moderniser et à améliorer le système comptable. Il lui appartient désormais d'élaborer d'urgence un plan d'action détaillé, assorti des moyens nécessaires et d'un calendrier qui soit à la fois réaliste et raisonnable. Le plan d'action doit distinguer clairement les différentes mesures indispensables, d'une part, pour résoudre les faiblesses opérationnelles actuelles et améliorer la valeur informative de la comptabilité de caisse en vigueur et, d'autre part, pour évoluer vers un système de comptabilité d'exercice à part entière.

0.6. En ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux états financiers, compte tenu des résultats de l'audit, la Cour est d'avis qu'elles sont, dans leur ensemble, légales et régulières en ce qui concerne les recettes, les engagements et les dépenses administratives; elle ne peut toujours pas donner cette assurance pour tous les autres paiements.

0.7. En ce qui concerne la déclaration d'assurance relative aux Fonds européens de développement, la Cour est d'avis que, sous réserve de certains éléments évoqués dans la déclaration, les états financiers au 31 décembre 2001 et les comptes de gestion de l'exercice 2001 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.

0.8. En ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, la Cour est d'avis que les recettes prises en compte, ainsi que les montants affectés aux engagements et aux paiements des FED pour l'exercice, sont, dans l'ensemble, légaux et réguliers. Toutefois, la Cour n'est pas en mesure de fournir une assurance concernant la réalité des travaux, fournitures et services correspondant aux paiements au niveau des bénéficiaires locaux.

⁽¹⁾ JO C 92 du 17.4.2002. Voir également le point 0.17 du présent rapport. Une liste complète des rapports et avis adoptés par la Cour pendant les cinq dernières années figure à l'annexe II du présent rapport.

⁽²⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 8.41-8.56 (JO C 342 du 1.12.2000); rapport annuel relatif à l'exercice 2000, points 9.38-9.43 (JO C 359 du 15.12.2001).

Réforme de la Commission: 2001 a été une année de transition

0.9. L'année 2001 a été une année importante de transition pour ce qui constitue une réforme en profondeur de l'administration de la Commission dans son ensemble, et notamment en ce qui concerne la gestion financière. Aux points 9.48-9.100 figurent plusieurs observations relatives à la réforme du système de contrôle interne de la Commission.

0.10. La Cour observe aux points 9.63-9.70 que le plan d'action du Livre blanc sur la réforme a connu des retards et que plusieurs dates butoirs ont été repoussées de fin 2001 à fin 2002. La Cour estime que de tels retards étaient inévitables dans la mesure où le calendrier initial du Livre blanc était trop ambitieux. L'ampleur et le caractère ambitieux du programme de réforme sont tels que sa mise en œuvre effective demande du temps.

0.11. Les rapports d'activité annuels et les déclarations des directeurs généraux, qui constituent un élément clé de la réforme, en sont une excellente illustration. La Cour a examiné ces rapports d'activités annuels et déclarations, ainsi que les conclusions du service d'audit interne et le rapport de synthèse que la Commission a adressé au Conseil et au Parlement européen ⁽³⁾. Elle en conclut qu'il est trop tôt pour tirer une quelconque conclusion de ces rapports et déclarations en ce qui concerne le niveau d'assurance qui peut être obtenu quant à la légalité et à la régularité des opérations réalisées et à la bonne utilisation des ressources financières. Dans ce domaine, la Commission reconnaît elle-même qu'il reste encore un long chemin à parcourir pour améliorer la méthodologie et pour assurer la cohérence dans son application ainsi que dans la présentation des rapports (voir points 9.71-9.100).

0.12. La nature des déclarations varie considérablement et des problèmes de cohérence apparaissent entre la déclaration et le rapport de certains directeurs généraux, ainsi qu'entre les différentes approches adoptées. Il est difficile d'évaluer l'importance de certaines réserves et observations formulées par les directeurs généraux, notamment à l'égard de dépenses relevant d'une gestion partagée avec les États membres, dépenses qui représentent la plus grande partie du budget. Les conclusions générales tirées par la Commission dans le rapport de synthèse sont elles-mêmes ambiguës. Dans sa conclusion, le rapport indique en effet que le bilan reflète une «situation globalement positive», en dépit des multiples risques et faiblesses détectés dans la plupart des domaines.

⁽³⁾ Synthèse des rapports d'activité annuels et des déclarations des directeurs généraux et des chefs de service [COM(2002) 426 final du 24.7.2002].

0.13. La Commission a néanmoins pris des mesures importantes permettant de clarifier les responsabilités et les modalités relatives à l'obligation de rendre compte de la gestion des fonds communautaires. Par ailleurs, la Commission a manifesté son engagement de mettre à profit les résultats de cette première année en présentant un plan d'action en 18 points pour porter remède aux faiblesses détectées. Cela montre qu'elle est consciente du long chemin qu'il reste à parcourir pour améliorer la qualité de sa gestion financière de manière permanente et durable. Les rapports fournissent un grand nombre d'informations utiles sur les domaines nécessitant de nouvelles initiatives en vue de poursuivre le renforcement et l'amélioration des mécanismes de contrôle interne.

0.14. La finalité essentielle des rapports d'activités et des déclarations est de renforcer l'obligation pour les directeurs généraux de rendre compte de la gestion financière des ressources qu'ils consomment. Ces documents doivent également être pris en considération par la Cour dans le cadre de ses travaux d'audit. L'amélioration de la qualité des rapports d'activité annuels et des déclarations des directeurs généraux, prévue dans le plan d'action en 18 points de la Commission, est capitale si ces documents doivent pouvoir à l'avenir former un des fondements de la déclaration d'assurance de la Cour. Ces rapports et déclarations sont appelés à devenir une des pierres angulaires du système de contrôle interne des dépenses de la Communauté, élaboré au niveau de la Commission et des États membres. Toutefois, comme le montrent les chapitres du présent rapport, il reste beaucoup de travail à accomplir pour mettre en place un véritable système communautaire de contrôle et d'audit internes, qui permette à la Cour d'obtenir une assurance sur cette base.

0.15. Par conséquent, même si, dans les différents domaines des perspectives financières, des systèmes de suivi et de contrôle sont en cours de développement et que les services gestionnaires de la Commission accordent une plus grande attention à l'audit des opérations financées par les fonds de la Communauté, les systèmes en place ne garantissent pas encore que les informations dont la Commission ou la Cour disposent concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes sont suffisamment fiables. Par exemple, dans le chapitre 2 (politique agricole commune), le processus de certification des organismes payeurs ne permet pas d'apporter l'assurance que les faits déclarés par les bénéficiaires dans leurs demandes de paiement reflètent la réalité. Dans le domaine des actions structurelles traité au chapitre 3, l'audit a permis de conclure que, en dépit du renforcement progressif et de certaines améliorations des systèmes de contrôle applicables aux différentes périodes de programmation, ceux-ci ne permettent pas encore de garantir que les déclarations finales de dépenses font l'objet de contrôles suffisamment rigoureux et fiables. Il montre également que, pour la période actuelle (2000-2006), toutes les structures ne sont

pas encore opérationnelles et que le contrôle indépendant des opérations effectuées n'a pas encore débuté. Le chapitre 4 (politiques internes) signale une persistance d'erreurs significatives résultant d'une surdéclaration des dépenses par les contractants dans le domaine des actions indirectes de recherche, en dépit d'une augmentation considérable du nombre d'audits financiers réalisés par la Commission en 2001. En ce qui concerne les actions extérieures (chapitre 5 et section du rapport traitant des Fonds européens de développement), la Cour conclut qu'elle ne peut pas encore s'appuyer sur les systèmes de contrôle et de suivi internes de la Commission pour obtenir une partie de son assurance.

0.16. Une action concertée s'étalant sur plusieurs années sera nécessaire pour élaborer un système communautaire de contrôle et d'audit internes efficace sur lequel la Cour sera en mesure de s'appuyer pour obtenir une assurance.

Règlement financier

0.17. Depuis la publication du dernier rapport annuel, le Conseil a adopté un nouveau règlement financier qui entrera en application le 1^{er} janvier 2003. Il constitue l'aboutissement d'un processus qui, à bien des égards, a commencé avec l'avis n° 4/97 (4) de la Cour. Dans l'introduction générale au rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la Cour, tout en saluant bon nombre des changements introduits, signalait différents domaines dans lesquels la proposition modifiée n'avait pas suivi son avis n° 2/2001 (5) sur la proposition initiale de la Commission de refonte du règlement financier. La Cour a d'ailleurs jugé nécessaire d'adopter un avis (6) complémentaire sur la proposition modifiée, portant sur le calendrier et la procédure d'adoption des rapports de la Cour ainsi que ceux de la présentation et de l'approbation des états financiers.

0.18. La Cour soutient l'élan général insufflé par le nouveau règlement financier. Cependant, celui-ci contient toujours des éléments qu'elle ne juge pas satisfaisants. Il s'agit notamment des tranches annuelles artificielles en matière d'engagements, de dérogations inutiles dans certains domaines particuliers et de points marginaux (par exemple le report de crédits), qui rendent les systèmes de gestion et les systèmes comptables inutilement complexes et n'ont pas une grande incidence sur le plan de la gestion financière. Ce dernier point revêt une importance particulière au regard des problèmes exposés ci-dessus au point 0.5. Il est regrettable que l'occasion de revoir le règlement de manière plus radicale n'ait pas été saisie.

En 2001, l'excédent budgétaire a été encore plus important que celui de l'année précédente

0.19. Pour la deuxième année consécutive, l'excédent des recettes par rapport aux dépenses a été important, s'élevant à 15 013 millions d'euros (16 % du budget définitif). Les chiffres correspondants pour 2000 étaient respectivement de 11 619 millions d'euros et de 14 %.

0.20. Il n'existe pas de raison valable de solliciter des ressources propres qui dépassent largement les besoins pour l'année. Dans ses réponses au point 1.11 du présent rapport, la Commission repousse l'argument de la Cour selon lequel il aurait fallu faire usage du mécanisme du budget rectificatif et supplémentaire pour éviter des excédents budgétaires trop élevés. Toutefois, les raisons invoquées par la Commission ne sont pas suffisantes pour qu'elle puisse échapper à la critique selon laquelle sa gestion budgétaire manque de rigueur.

0.21. L'inscription au budget de crédits de paiement trop élevés, non seulement en faveur des actions structurelles, mais aussi au titre des programmes d'élargissement (7), contribue largement à l'émergence de l'excédent budgétaire. Dans le domaine des actions structurelles, près du tiers des crédits de paiement ne s'est pas avéré nécessaire. La Cour estime que l'expérience antérieure de la Commission et des États membres en matière d'utilisation des crédits relatifs aux programmes aurait dû permettre à la Commission d'établir des estimations budgétaires plus réalistes dans ces domaines.

Conclusion

0.22. La Cour célèbre son 25^e anniversaire en novembre 2002. Quiconque lira les rapports de la Cour depuis qu'elle a commencé ses travaux sera frappé par le nombre de fois où elle a dû répéter des observations similaires concernant la nécessité d'améliorer la gestion des fonds communautaires, à tous les niveaux et dans tous les domaines du budget. La Commission a maintenant pris des engagements formels pour corriger ces insuffisances: les 98 actions énoncées dans le Livre blanc sur la réforme (8) et, aujourd'hui, le plan d'action en 18 points lié aux rapports d'activité annuels et les déclarations des directeurs généraux en sont des exemples. Des progrès sont effectivement enregistrés dans la mise en œuvre de ces actions. Toutefois, comme le montre le présent rapport dans ses différents chapitres, beaucoup reste à faire. La Cour insiste auprès de la Commission pour qu'elle redouble ses efforts afin que des progrès soient réalisés le plus vite possible.

(4) JO C 57 du 23.2.1998.

(5) JO C 162 du 5.6.2001.

(6) Avis n° 2/2002 (JO C 92 du 17.4.2002).

(7) Voir points 6.4-6.6 du présent rapport.

(8) COM(2000) 200 final du 5.4.2000.

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DU
BUDGET GÉNÉRAL

CHAPITRE 1

Ressources propres

1.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	1.1-1.3
Analyse de la gestion budgétaire	1.4-1.21
Recettes effectives	1.4-1.9
Excédent de l'exercice 2001	1.10-1.11
Budgets rectificatifs et supplémentaires	1.12-1.14
Frais de perception des ressources propres traditionnelles	1.15-1.16
Présentation des recettes dans le compte de gestion	1.17-1.21
Clarification de la présentation des recettes	1.17-1.18
Ressources TVA-PNB et correction en faveur du Royaume-Uni	1.19-1.20
Nomenclature budgétaire des recettes	1.21
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	1.22-1.40
Ressources propres traditionnelles	1.22-1.36
Comptabilité des ressources propres traditionnelles	1.22-1.27
Travaux d'audit réalisés	1.23
Mise à disposition des ressources propres	1.24
Montants constatés, mais non encore mis à la disposition de la Commission (comptabilité B)	1.25-1.27
Entrepôts douaniers	1.28-1.33
Droits de douane sur les marchandises saisies	1.34
Conclusions et recommandations	1.35-1.36
Ressources propres TVA et PNB	1.37-1.40
Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni	1.38-1.39
Conclusions et recommandations	1.40
Suivi des observations antérieures	1.41-1.44
Régime du perfectionnement passif	1.41
Utilisation des statistiques dans la lutte contre la fraude	1.42-1.44
Coopération administrative en vue de la protection des recettes de TVA	1.45-1.55
Audit de la Cour	1.45-1.47
Principales caractéristiques de la coopération administrative	1.48-1.49
Fraude tournante	1.50-1.51
Constatations	1.52-1.53
Recommandations et conclusion	1.54-1.55

INTRODUCTION

1.1. Pour les ressources propres traditionnelles, l'examen de la Cour a été centré sur les systèmes d'enregistrement des droits constatés dans la comptabilité et de mise à disposition de ceux-ci, conformément à la réglementation communautaire, ainsi que sur la présentation correcte des recettes correspondantes dans les comptes de la Commission. Dans ce contexte, une attention particulière a été accordée au régime des entrepôts douaniers privés.

1.2. S'agissant des ressources propres TVA et PNB, l'audit de la Cour a été centré sur l'élaboration et l'exécution du budget relatif à ces ressources, sur les soldes et ajustements aux soldes provenant de ces dernières, ainsi que sur les remboursements aux États membres. L'audit a porté notamment sur le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni et sur son financement en 2001.

1.3. Outre l'appréciation spécifique dans le cadre de la DAS, la Cour présente des observations concernant l'exécution budgétaire, en particulier l'excédent budgétaire élevé, la coopération administrative en matière de protection des recettes de TVA, ainsi que le suivi des observations antérieures.

ANALYSE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Recettes effectives

1.4. Le **tableau 1.1** résume les recettes communautaires relatives à l'exercice 2001 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 1989-2001.

1.5. Dans le cadre de ses procédures de contrôle analytique, la Cour a comparé les montants des ressources propres mises à disposition par chaque État membre avec les montants correspondants des années précédentes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.6. Le montant total des droits agricoles et des droits de douane perçus en 2001, à savoir 15 370,2 millions d'euros, était en baisse de 2,5 % par rapport aux recettes effectives de l'exercice 2000, mais de 5,9 % par rapport au montant finalement budgétisé, soit 16 327,5 millions d'euros. En réalité, le montant inscrit au budget a été majoré de 10 % par le budget rectificatif et supplémentaire n° 3 (adopté le 5 juillet 2001) pour refléter le fait que, dans la plupart des États membres, l'évolution des recettes au cours du premier semestre de 2001 était à la hausse par rapport à l'année précédente. Cette tendance s'est prolongée jusqu'en septembre mais, au cours du dernier trimestre, les recettes ont diminué en raison du ralentissement du commerce mondial. En Grèce, au Luxembourg, en Irlande et en Autriche (qui perçoivent ensemble quelque 4 % des droits à l'importation), les recettes ont été inférieures à l'année précédente pendant les douze mois.

Tableau 1.1 — Recettes communautaires relatives aux exercices 2000 et 2001

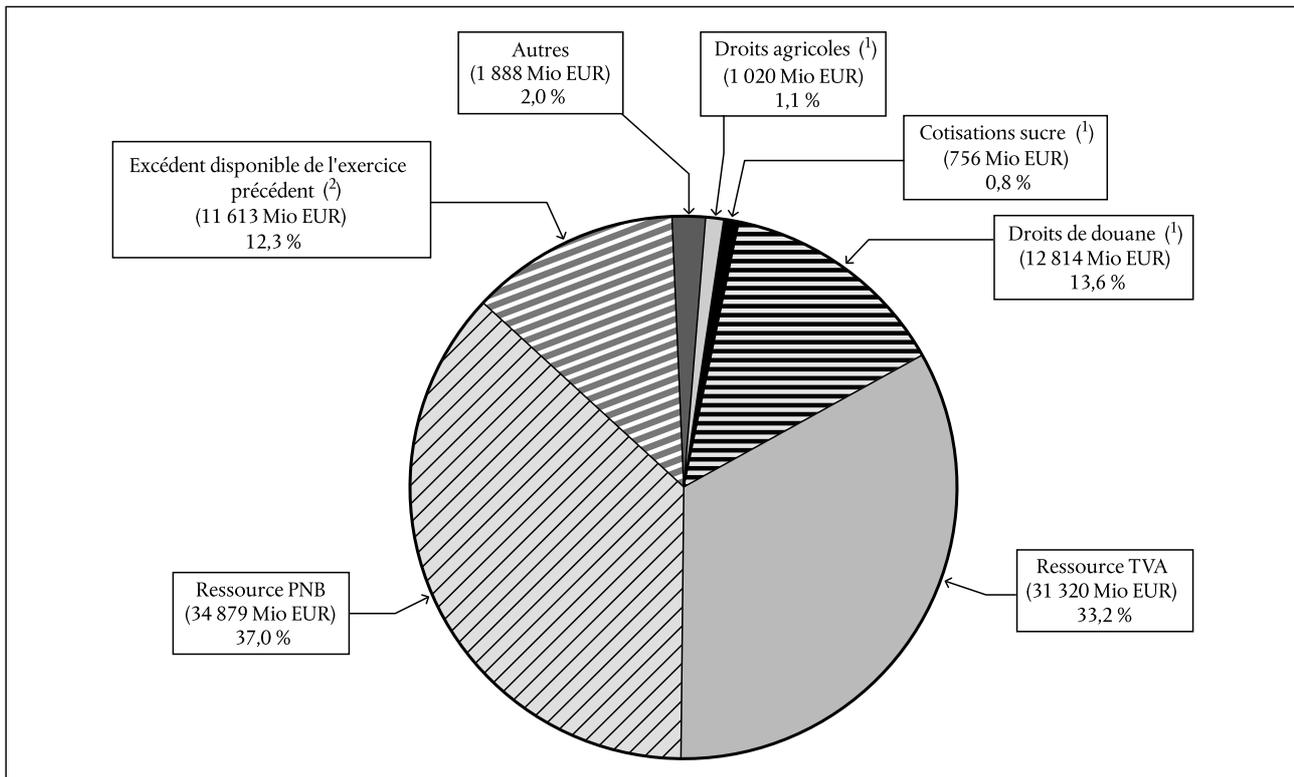
(Mio EUR)

Type de recettes et ligne budgétaire correspondante	Recettes effectives en 2000	Évolution du budget 2001		Recettes effectives en 2001	Évolution en % (2000 par rapport à 2001)
		Budget initial	Budget définitif		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Ressources propres traditionnelles	15 267,1	14 259,4	15 600,4	14 589,2	- 4,4 %
— Droits agricoles (chapitre 1 0)	1 198,4	1 180,0	1 180,0	1 132,9	- 5,5 %
— Cotisations «sucre» et «isoglucose» (chapitre 1 1)	1 196,8	1 006,3	1 006,3	840,0	- 29,8 %
— Droits de douane (chapitre 1 2)	14 568,3	13 657,5	15 147,5	14 237,4	- 2,3 %
— Frais de perception (chapitre 1 9)	- 1 696,3	- 1 584,4	- 1 733,4	- 1 621,0	- 4,4 %
2. Ressource TVA	35 192,5	33 467,2	30 691,4	31 320,3	- 11,0 %
— Ressource TVA de l'exercice courant (chapitre 1 3)	34 187,6	33 467,2	30 691,4	30 695,4	
— Soldes des exercices antérieurs (chapitre 3 1)	1 004,9	p.m.	0,0	624,9	
3. Ressource PNB	37 580,5	43 245,5	35 177,8	34 878,8	- 7,2 %
— Ressource PNB de l'exercice courant (chapitre 1 4)	37 253,2	43 245,5	35 177,9	34 460,2	
— Soldes des exercices antérieurs (chapitre 3 2)	327,3	p.m.	0,0	418,6	
4. Déséquilibres budgétaires	- 70,9	0,0	0,0	- 70,3	- 0,9 %
— Correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 1 5)	- 70,8	0,0	0,0	- 72,5	
— Calcul définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 3 5)	- 0,1	p.m.	0,0	2,2	
5. Autres recettes	4 755,3	1 597,3	12 664,9	13 571,2	185,4 %
— Excédent disponible de l'exercice précédent (chapitre 3 0)	3 209,1	900,0	11 612,7	11 612,7 ⁽¹⁾	261,9 %
— Restitutions aux États membres (chapitre 3 3)	0,0	p.m.	0,0	0,0	
— Recettes diverses (titres 4 à 9)	1 546,1	697,3	1 052,2	1 958,5	26,7 %
Total général	92 724,4	92 569,4	94 134,6	94 289,3	1,7 %

⁽¹⁾ Non compris un montant de 6,3 millions d'euros relatif aux pays EEE/AELE, qui est repris sous la rubrique «recettes diverses».

Source: Budget 2001 et comptes de gestion 2000 et 2001.

Graphique 1.1 — Ventilation des recettes effectives (2001)

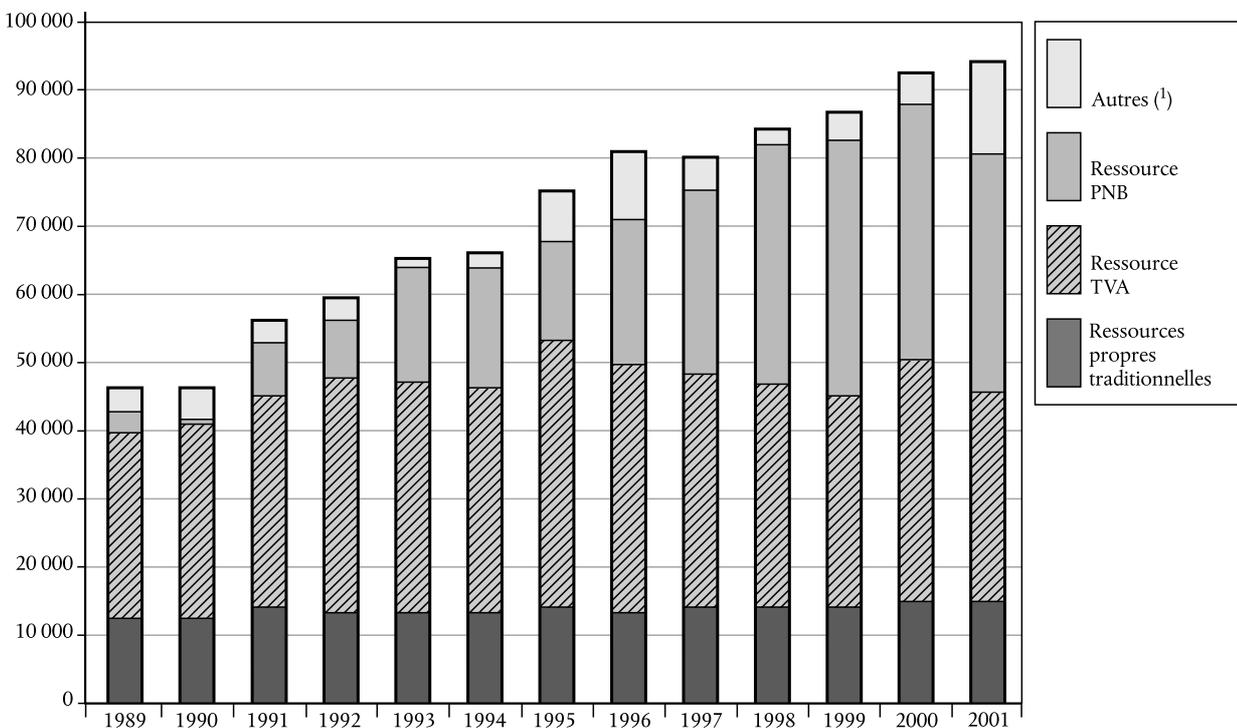


(¹) Après déduction de 10 % pour frais de perception encourus par les États membres.

(²) Non compris un montant de 6,3 millions d'euros relatif aux pays EEE/AELE, qui est repris sous la rubrique «autres».

Source: compte de gestion 2001.

Graphique 1.2 — Évolution des principales catégories de recettes effectives de 1989 à 2001 (Mio EUR)



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

Source: compte de gestion 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.7. De janvier à avril 2001, les montants mensuels des droits agricoles mis à disposition par la France se sont élevés en moyenne à 4,7 millions d'euros. En mai 2001, ils ont toutefois brusquement augmenté, passant à 10,3 millions d'euros; ils se sont ensuite maintenus à ce niveau élevé. Sur l'ensemble de l'année 2001, l'augmentation a été de 74 % par rapport à 2000, contrairement à l'évolution générale des droits à l'importation.

1.8. Le Portugal a payé avec retard une partie de ses douzièmes TVA et PNB, à savoir 5 millions d'euros (versés le 28 décembre 2001 au lieu du 3 décembre 2001), ainsi que la totalité des soldes et ajustements aux soldes TVA et PNB, soit 59,5 millions d'euros (payés le 11 janvier 2002 au lieu du 3 décembre 2001).

1.9. Le **graphique 1.2** illustre l'importance croissante de la ressource PNB depuis 1990, qui représente plus de 36 % des recettes en 2001, bien qu'elle ait diminué de 7,2 % par rapport à 2000 en raison de l'extraordinaire excédent budgétaire de l'exercice 2001. Bien qu'elle soit assez stable depuis 1998, son importance ira encore grandissant compte tenu de la baisse du taux d'appel de la ressource TVA prévue dans la nouvelle décision relative aux ressources propres ⁽¹⁾.

Excédent de l'exercice 2001

1.10. À la clôture, l'exercice 2000 présentait un excédent élevé de 11 619,1 millions d'euros (13 % du budget définitif), dont l'origine et les conséquences ont fait l'objet d'observations de la part de la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000 (points 1.4-1.7). La gestion budgétaire de l'exercice 2001 a entraîné une nouvelle augmentation de l'excédent, qui est passé à 15 013,5 millions d'euros (16 % du budget définitif). Cette augmentation résulte de très importantes annulations de crédits, principalement dans le domaine des mesures structurelles (10 538,9 millions d'euros), mais aussi dans d'autres domaines de dépenses (par exemple: 1 857,2 millions d'euros pour l'agriculture, 876,6 millions d'euros pour les aides de préadhésion et 668,8 millions d'euros en ce qui concerne les réserves).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.7. La Commission prendra contact avec les autorités françaises afin de connaître la raison qui a motivé ce changement et prendra le cas échéant les mesures qui s'imposent pour protéger les intérêts financiers de la Communauté.

1.8. La Commission a adressé une lettre aux autorités portugaises le 12 juin 2002 pour leur réclamer le paiement des intérêts (3 37 107 euros).

⁽¹⁾ 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

1.11. Afin de maintenir l'excédent dans des limites raisonnables, la Commission aurait dû faire usage de la procédure du budget rectificatif et supplémentaire (BRS) pour adapter les crédits définitifs aux besoins financiers auxquels on pouvait raisonnablement s'attendre pour les domaines de dépenses correspondants ⁽²⁾. Les demandes de ressources PNB adressées aux États membres (35 177,9 millions d'euros au total) auraient ainsi pu être réduites de 30 à 40 %, selon les montants des annulations de dépenses prévues qui sont prises en considération.

Budgets rectificatifs et supplémentaires

1.12. Conformément aux dispositions de l'article 10 du règlement financier, les BRS doivent normalement être publiés un mois après leur adoption. Le BRS n° 3/2001 a été publié le 19 décembre 2001, soit cinq mois après son adoption le 5 juillet. Dans l'intervalle, la Commission a rectifié les erreurs de calcul relatives au financement de la correction en faveur du Royaume-Uni par le biais d'un corrigendum daté du 31 octobre 2001 ⁽³⁾.

1.13. Le BRS n° 4/2001, adopté le 11 décembre, prévoyait une augmentation des dépenses de 24,8 millions d'euros. La version publiée ⁽⁴⁾ ne mentionnait pas le

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.11. *La Commission a procédé conformément à la réglementation financière qui prévoit que le solde de chaque exercice est inscrit au budget de l'exercice suivant. La présentation d'un budget rectificatif et supplémentaire intervenant vers la fin de l'exercice budgétaire ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel, par exemple pour régler des besoins ponctuels et d'un montant limité. A cette période de l'année, alors que la procédure budgétaire pour l'exercice suivant est sur le point de s'achever, il paraît difficile de débattre et décider d'ajustements pour l'exercice en cours des crédits en fonction d'une sous-exécution prévisible.*

Le 5 novembre 2001, la Commission a adopté la lettre rectificative n° 2 de l'APB 2002, contenant une estimation provisoire de l'excédent budgétaire pour 2001. Cette estimation a été prise en considération par le Conseil lors de sa seconde lecture du projet de budget, pour un montant de 1,2 milliard d'euros. Cette procédure répondait à une demande du Conseil, exprimée dans une déclaration sur les recettes jointe lors de la première lecture du projet de budget 2002 par le Conseil.

1.12-1.14. *La Commission a renouvelé ses efforts, dans le cadre de l'assistance technique fournie au Parlement européen, afin que ce dernier puisse assurer la publication dans un court délai.*

⁽²⁾ Voir également chapitre 3, point 3.20.

⁽³⁾ Le 1^{er} août 2001, les États membres ont payé un premier montant suite à l'adoption, le 5 juillet 2001, du BRS n° 3/2001. Le 2 janvier 2002, ils ont payé un montant révisé après la publication du corrigendum au BRS, le 19 décembre 2001. Selon les États membres, l'écart allait d'un solde positif de 38,9 millions d'euros à un solde négatif de 31,8 millions d'euros.

⁽⁴⁾ JO L 14 du 16.1.2002, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

montant demandé à chaque État membre au titre de la ressource PNB pour financer ces dépenses supplémentaires.

1.14. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000 (point 1.9), la Cour a attiré l'attention sur la publication tardive des BRS et sur l'omission de certaines informations pertinentes. La Commission a répondu qu'elle veillerait au respect des délais de publication.

Frais de perception des ressources propres traditionnelles

1.15. La décision ⁽⁵⁾ relative aux ressources propres, du 29 septembre 2000, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, après ratification par tous les États membres. Cette décision prévoit que, pour les droits constatés après le 31 décembre 2000, la part des ressources propres traditionnelles que les États membres retiennent à titre de frais de perception est portée de 10 à 25 %.

1.16. La décision en cause concerne la majeure partie des ressources propres traditionnelles mises à disposition en 2001. Au cours de l'année 2001, en attendant sa ratification, les États membres ont continué à prélever 10 %. À présent, ils ont donc droit à un remboursement, qui est prévu dans le BRS n° 2/2002. Cette dette est mentionnée dans une note au bilan financier de la Commission au 31 décembre 2001 ⁽⁶⁾. La Cour estime que la note devrait indiquer le montant estimatif des remboursements, à savoir 2 038,6 millions d'euros ⁽⁷⁾.

*Présentation des recettes dans le compte de gestion***Clarification de la présentation des recettes**

1.17. Dans les parties introductives des états financiers (volume II, tome 1, et volume IV) figure un tableau de première importance intitulé «Résultat de l'exécution du budget». Ce tableau omet beaucoup d'informations

1.17. Dans le volume IV de l'année 2001, la Commission a amélioré substantiellement la présentation de l'exécution en recettes et en dépenses et le lien avec le tableau du résultat. Elle envisage d'enrichir le tableau recettes en y ajoutant les données

⁽⁵⁾ Décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil.

⁽⁶⁾ Annexe 3 — Notes explicatives au bilan — Commentaires sur le bilan consolidé au 31 décembre 2001, point 3.

⁽⁷⁾ Ce montant a été ramené à 2 037,9 millions d'euros dans le cadre du budget rectificatif et supplémentaire n° 3/2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

intéressantes alors que d'autres données, telles que le solde de l'exercice, sont dupliquées inutilement ailleurs. Il conviendrait de le remplacer par une présentation plus élaborée incluant les aspects suivants:

- a) l'évolution des recettes et des crédits budgétaires ⁽⁸⁾ (budget initial et final) en total et par principales catégories, en mettant en évidence le respect de l'équilibre budgétaire prévu par l'article 268 du traité;
- b) le respect du plafond des ressources propres inscrites au budget ⁽⁹⁾ et l'indication de la marge restant disponible;
- c) l'exécution budgétaire pour les différentes catégories de recettes et de dépenses, en indiquant les taux d'exécution;
- d) le solde de l'exercice et sa décomposition en termes de recettes trop ou moins perçues et de crédits non utilisés.

1.18. La partie «recettes» des états financiers (exécution budgétaire, volume II, tome 1) devrait aussi être clarifiée, en ce qui concerne sa structure et son contenu. En particulier, il y aurait lieu de respecter les lignes budgétaires détaillées, d'indexer les libellés, d'utiliser la terminologie réglementaire, de présenter en parallèle les prévisions et l'exécution des recettes et, plus généralement, d'assurer une harmonisation entre les différentes parties du compte de gestion et avec le budget général.

Ressources TVA-PNB et correction en faveur du Royaume-Uni

1.19. Les données réelles des assiettes TVA et PNB ayant servi au calcul des soldes et des ajustements aux soldes sont maintenant inscrites dans le compte de gestion tout comme le sont dans le budget général les

RÉPONSES DE LA COMMISSION

relatives à l'exécution de l'année n-1 et les pourcentages d'exécution par rapport aux prévisions.

Elle a l'intention de poursuivre la recherche d'une plus grande transparence dans le sens souhaité par la Cour. A cet effet, le tableau du résultat de l'exécution au volume II sera modifié afin de présenter par titre ou rubrique financière le degré d'exécution en recettes et dépenses par rapport au budget.

1.18. La rubrique «Recettes budgétaires» contenue dans le volume II, tome I, partie A des états financiers permet de décrire l'exécution du budget. Toutefois la Commission veillera à ce que le lien entre le budget et le compte de gestion soit mieux mis en évidence.

1.19. En ce qui concerne le calcul des charges des États membres au titre des soldes, la Commission partage l'avis de la Cour. Elle a l'intention de présenter de tels calculs dans la prochaine reddition des comptes.

⁽⁸⁾ Voir règlement financier, article 78.

⁽⁹⁾ Décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, article 3 (JO L 293 du 12.11.1994, p. 62).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

données prévisionnelles y relatives. Toutefois, les opérations de calcul des charges des États membres au titre des soldes devraient aussi y être présentées.

1.20. Un tableau spécifique devrait être dressé pour la correction en faveur du Royaume-Uni (chapitres 1 5 et 3 5), avec indication des informations essentielles concernant les données de base et les opérations de calcul fondant le montant définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni et son financement.

Nomenclature budgétaire des recettes

1.21. Le règlement financier ⁽¹⁰⁾ stipule que la nomenclature budgétaire est fixée, en titres, chapitres et articles, dans le cadre de la procédure budgétaire. La classification utilisée, qui doit tenir compte des caractéristiques très hétérogènes des différents types de recettes, est déséquilibrée. Les ressources propres traditionnelles, les ressources TVA et PNB et la correction en faveur du Royaume-Uni sont maintenant concentrées dans le titre 1. L'excédent de l'exercice précédent (chapitre 3 0) devrait faire l'objet d'un titre séparé car il n'a rien de commun avec les soldes, corrections et restitutions concernant les ressources TVA et PNB et la correction en faveur du Royaume-Uni figurant au même titre (chapitres 3 1, 3 2, 3 3 et 3 5).

1.20. *La Commission examinera l'opportunité d'inclure dans le compte de gestion des tableaux concernant les données de base pour le calcul définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni et son financement.*

1.21. *La Commission estime que la structure de la nomenclature budgétaire ne peut pas s'articuler exclusivement en fonction de principes quantitatifs.*

La Commission examinera les possibilités d'adapter si besoin est la nomenclature budgétaire des recettes.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE*Ressources propres traditionnelles***Comptabilité des ressources propres traditionnelles**

1.22. Les droits à l'importation sont constatés par les autorités douanières des États membres et inscrits dans les systèmes comptables nationaux. Ils sont ensuite enregistrés dans la comptabilité A ou, lorsque la dette reste impayée, qu'aucune caution n'a été fournie ou que les

⁽¹⁰⁾ Article 19, paragraphe 3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

droits font l'objet de contestation, dans la comptabilité B ⁽¹¹⁾. Les montants figurant dans la comptabilité A doivent être mis à la disposition de la Commission dans le délai prévu.

Travaux d'audit réalisés

1.23. La Cour a examiné les comptes de la Commission relatifs aux ressources propres traditionnelles et a contrôlé un échantillon statistique d'enregistrements de recettes provenant des droits à l'importation figurant dans ces comptes, en procédant à une vérification des déclarations mensuelles soumises à la Commission par les États membres. La Cour a également examiné les systèmes comptables nationaux sous-tendant les déclarations mensuelles de neuf États membres, qui ont perçu ensemble 93 % des droits à l'importation en 2001. Toutefois, la Cour rappelle que son audit ne couvre pas les importations qui n'ont pas été déclarées ou qui ont échappé à la surveillance des douanes.

Mise à disposition des ressources propres

1.24. En Allemagne, plus d'un tiers des droits à l'importation perçus en 2001 (8,0 % de l'ensemble des droits à l'importation de l'Union européenne) ont été comptabilisés dans le cadre du système de report de paiement. Bien qu'un nouveau système informatique ait été introduit depuis, le système en usage pour les ressources propres de 2001 n'était pas transparent, comme cela a déjà été souligné dans le passé ⁽¹²⁾. En effet, il ne fournissait pas systématiquement d'informations comptables probantes attestant que la totalité des ressources propres avait été correctement mise à la disposition de la Commission. En l'occurrence, le système n'était pas en mesure de produire une documentation venant étayer directement les totaux et constituant, donc, une piste d'audit à part entière. Les procédures de contrôle interne n'étaient pas satisfaisantes et par suite, ne permettaient pas d'obtenir l'assurance que certaines opérations n'avaient pas fait l'objet d'erreurs de classification ou que des montants dus n'avaient pas été omis.

Montants constatés, mais non encore mis à la disposition de la Commission (comptabilité B)

1.25. Les droits constatés non couverts par une garantie, de même que ceux faisant l'objet de contestations et susceptibles d'être modifiés, ne doivent pas être mis à disposition; les États membres sont cependant tenus de

1.24. *La Commission se félicite elle aussi de constater que les autorités allemandes ont mis en place un nouveau système informatique, qui devrait remédier aux problèmes relevés depuis plusieurs années à la fois par la Cour et par la Commission. La Commission envisage de tester le fonctionnement de ce nouveau système dans le cadre de son programme de contrôle de 2003. Des mesures appropriées, notamment la réclamation d'intérêts, seront prises si les montants dus ne sont pas intégralement et rapidement mis à disposition.*

⁽¹¹⁾ Article 6 du 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).

⁽¹²⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2000, point 1.14.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

les enregistrer dans une comptabilité séparée (dite «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 la rubrique «Montants dus par les États membres».

1.26. Le solde total figurant dans la comptabilité B a augmenté de 3,7 %, passant de 2 035,4 millions d'euros au 31 décembre 2000 à 2 119,4 millions d'euros au 31 décembre 2001 ⁽¹³⁾. S'agissant de l'exercice 2000, ce solde avait augmenté de 4,3 %. Le solde comprend un certain nombre de montants correspondant à des enregistrements anciens, dont le recouvrement intégral doit maintenant être considéré comme très improbable (voir également chapitre 9, point 9.23). Au point 1.19 de son rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la Cour faisait observer qu'il n'y avait aucun intérêt à maintenir indéfiniment des éléments dans la comptabilité B si leur recouvrement était improbable, et que la réglementation devait être modifiée en conséquence, conformément à la proposition formulée par la Commission ⁽¹⁴⁾. Aussi longtemps que le Conseil n'aura pas adopté ces modifications, de nombreux montants irrécouvrables *de facto* continueront à figurer dans le solde de la comptabilité B.

1.27. En 2001, comme les années précédentes, des problèmes affectant la tenue de la comptabilité B ont été constatés dans plusieurs États membres. En Allemagne, il n'est actuellement pas possible de confirmer le solde de la comptabilité B, car la base de données ne permet pas une ventilation par enregistrement comptable. En Italie, la tenue de la comptabilité B n'est pas encore uniforme et des erreurs de calcul peuvent se produire aux niveaux local et régional sans que les contrôles ne les détectent. Des erreurs d'enregistrement en comptabilité B ont également été relevées en Belgique et en France, et des rapports d'inspection de la Commission font état d'erreurs dans la comptabilité B en Irlande, en Suède et en Finlande. Bien que mineures en termes de montants, ces erreurs sont révélatrices des déficiences de la comptabilité des ressources propres dans le cadre du système de transit communautaire.

1.26. *La Cour a précisément mis en évidence les arguments avancés par la Commission dans les modifications proposées. La Commission continuera de suivre cette question.*

1.27. *Dans sa réponse au rapport annuel 2000, la Commission avait estimé que le système actuel de comptabilité séparée pouvait conduire à des erreurs systématiques et ponctuelles. C'est pourquoi la Commission s'efforce d'améliorer la structure du système, comme indiqué dans le paragraphe précédent, et accorde une attention particulière à cette question lors des inspections qu'elle effectue dans les États membres. Une action a déjà été entreprise en vue de remédier aux éventuelles conséquences financières des observations émises par la Cour concernant la France et l'Italie. Des mesures appropriées seront prises au sujet des autres observations de la Cour lorsque les États membres auront transmis toutes les informations pertinentes.*

⁽¹³⁾ Les chiffres communiqués tiennent compte des frais de perception; ceux-ci représentent 10 % des montants à verser, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil.

⁽¹⁴⁾ 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 (JO C 150 du 16.5.1998, p. 20).

Entrepôts douaniers

1.28. Le régime de l'entrepôt douanier est prévu par le code des douanes communautaire et par ses dispositions d'application ⁽¹⁵⁾. Il permet la suspension du paiement des droits à l'importation aussi longtemps que les marchandises sont stockées dans des installations ou sous un système d'inventaire agréés en tant qu'entrepôt douanier.

1.29. La Cour a examiné les systèmes en vigueur dans neuf États membres pour autoriser et contrôler les entrepôts douaniers privés, ainsi qu'un échantillon de déclarations de sortie provenant de ces entrepôts. Dans tous les États membres visités, les règles relatives à l'autorisation et au fonctionnement des entrepôts prescrites par le code des douanes et par les dispositions d'application correspondantes, avaient été transposées dans les instructions et les procédures nationales.

1.30. La réglementation communautaire ne dicte pas de méthodes de travail particulières, pas plus que le niveau de contrôle douanier à exercer; ceux-ci sont laissés à l'appréciation des administrations douanières des États membres. Les stratégies de contrôle des entrepôts doivent prendre en considération les risques auxquels sont exposées les recettes, qui tiennent au fait que les marchandises placées sous le régime de l'entrepôt douanier sont retirées des zones portuaires sous contrôle douanier permanent, risques compensés par la garantie que peut apporter la qualité des contrôles internes et de la comptabilité de l'entrepoteur. C'est pourquoi les activités de contrôle douanier des entrepôts comprennent habituellement l'évaluation soignée de la demande d'autorisation ainsi que de la qualité de la comptabilité et du système de contrôle interne de l'opérateur. Cette évaluation sert alors de base pour déterminer le niveau et le type de contrôles à effectuer par la suite. Ceux-ci consistent généralement en une combinaison de contrôles physiques par sondage des entrées et sorties de marchandises, d'examens de l'inventaire et de la comptabilité matières, de contrôles comptables *a posteriori* et de contrôles des déclarations.

1.28-1.33. *En ce qui concerne la dimension communautaire de cette question, la Commission partage l'avis de la Cour sur le rôle primordial des techniques fondées sur l'analyse des risques dans la mise en œuvre des contrôles douaniers. Elle veille, dans le cadre de la mise en œuvre du programme Douane 2002, à la diffusion et à l'application dans tous les États membres des meilleures pratiques mises en œuvre dans ce domaine et, sur cette base, développe un modèle commun pour la gestion des risques.*

1.30. *Un document dressant l'inventaire des domaines de contrôle est élaboré en ce moment dans le cadre du programme Douane 2002. Il fournit aux administrations douanières une liste complète des domaines et sous-domaines de contrôle ainsi que des définitions communes des méthodes de contrôle.*

⁽¹⁵⁾ Articles 84-90 et 98-113 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), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2700/2000 du Parlement européen et du Conseil (JO L 311 du 12.12.2000, p. 17); articles 496-516 et 524-535 du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO L 253 du 11.10.1993, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 444/2002 (JO L 68 du 12.3.2002, p. 11).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.31. Les pratiques et les instructions nationales varient considérablement en ce qui concerne la gamme de contrôles à effectuer ou le choix de l'autorité responsable de la stratégie de contrôle pour chaque opérateur. Notamment en cas de problème de ressources, il importe que les décisions relatives à la gamme de contrôles à réaliser — qu'elles soient prises au niveau national ou local — soient fondées sur des méthodes d'analyse de risque appropriées, et contrôlées par la direction, afin de s'assurer que l'administration des douanes dans son ensemble met en œuvre une gamme de contrôles efficaces et efficaces au regard des risques auxquels sont exposées les recettes. Plusieurs États membres n'ont fixé aucune règle précise dans leurs instructions nationales, mais autorisent une prise de décision décentralisée, au cas par cas, par les fonctionnaires responsables du contrôle des opérateurs individuels. La Cour a constaté des disparités dans les pratiques en la matière.

1.32. Dans un certain nombre d'entrepôts contrôlés, la fréquence des contrôles physiques réalisés n'atteignait pas les niveaux prescrits par les directives nationales. C'était le cas d'un entrepôt en France où les effectifs étaient insuffisants. Dans un bureau de douane en Italie, la fréquence des contrôles exigée par la législation nationale n'était pas respectée pour tous les entrepôts, tandis qu'un autre bureau n'avait effectué que des contrôles documentaires. En Espagne, les contrôles d'inventaire n'étaient pas suffisamment documentés, et les règles d'autorisation de l'entrepôt douanier n'étaient pas respectées par l'entrepositaire dans les deux entrepôts visités. En Allemagne, une part importante de la gamme de contrôles consiste en des vérifications *ex post* chez les opérateurs, réalisées par des unités spécifiques. Toutefois, par manque de personnel, certaines de ces unités n'ont pas exécuté leurs plans de contrôle conformément aux directives nationales. Au Royaume-Uni, en raison de la réorganisation des bureaux de douane, un des plus grands entrepôts n'avait pas fait l'objet de contrôles physiques de routine depuis plus d'un an. En Suède, aucun des deux entrepôts visités n'avait fait l'objet de contrôles physiques à la sortie depuis 1999.

1.33. Dans plusieurs entrepôts (en France et en Suède), des erreurs mineures révélatrices de certaines déficiences affectant les systèmes de contrôle ont été relevées dans les déclarations de sortie servant de base au paiement des droits.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.31. *La Commission reconnaît que la situation est très inégale en ce qui concerne les contrôles. Des groupes de projet composés d'experts en douane et de représentants de la Commission travaillent dans le cadre du programme Douane 2002 au développement d'un modèle commun de gestion du risque, de formats standards pour l'échange des informations résultant des contrôles et d'une sélection de catégories de risque.*

1.32-1.33. *Sur le plan financier, la Commission prend déjà des mesures en vue de récupérer d'éventuels montants de ressources propres ou d'intérêts dus par la France. En ce qui concerne l'Italie, la Suède et l'Espagne, les réponses des États membres sont analysées en ce moment. Une action sera entreprise pour les autres États membres dès que toutes les informations utiles auront été transmises.*

Droits de douane sur les marchandises saisies

1.34. La Cour a constaté que, au Royaume-Uni, les droits de douanes pour les marchandises saisies par les douanes, puis mises en libre pratique, ne sont pas comptabilisés et mis à disposition en tant que ressources propres. Jusqu'à présent, les autorités douanières du Royaume-Uni n'ont pas été en mesure de quantifier les montants des ressources propres concernés. La Cour demande à la Commission de prendre les mesures appropriées pour que les droits de cette nature soient correctement comptabilisés et mis à disposition en tant que ressources propres.

Conclusions et recommandations

1.35. Compte tenu de l'étendue limitée de l'audit (voir point 1.23), la Cour est d'avis que les contrôles et l'analyse des systèmes réalisés ont donné dans l'ensemble, des résultats satisfaisants en ce qui concerne la fiabilité des comptes, à l'exception du système de report de paiement appliqué en Allemagne, pour lequel la Cour n'exprime aucune opinion, pour les motifs exposés au point 1.24.

1.36. L'audit des systèmes et des opérations connexes sur lesquels sont fondés les comptes a permis à la Cour d'obtenir une assurance raisonnable que les opérations sous-jacentes sont, dans leur ensemble, légales et régulières. Toutefois, les États membres pourraient sensiblement améliorer les instructions nationales relatives au système de contrôle des entrepôts douaniers de telle sorte que le type, l'étendue et la fréquence des contrôles soient clairement définis. Des instructions devraient également préciser à quel niveau des services douaniers les décisions relatives aux modalités de contrôle doivent être prises. Enfin, les États membres devraient s'assurer que des contrôles planifiés sont exécutés. En outre, la question des droits à l'importation sur la vente des marchandises saisies au Royaume-Uni doit être régularisée.

Ressources propres TVA et PNB

1.37. À la différence de l'audit des recettes provenant des ressources propres traditionnelles de l'UE, l'étendue de l'audit relatif aux ressources propres TVA et PNB est limitée parce que les recettes de l'Union européenne reflètent des statistiques macroéconomiques dont les données sous-jacentes ne peuvent être contrôlées directement. C'est pourquoi l'audit relatif aux ressources propres TVA et 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. La Cour traite la difficile question de la qualité des données macroéconomiques

1.34. *La Commission sait que le Royaume-Uni a entrepris une action en vue de corriger les défauts du système. Le calcul des montants de ressources propres non comptabilisées se poursuit. Une action sera ensuite entreprise pour récupérer ces montants ainsi que les intérêts correspondant à la période écoulée avant leur mise à disposition.*

1.35-1.36. *La Commission continuera de s'assurer que les procédures des États membres dans le domaine des ressources propres traditionnelles sont conformes aux règles communautaires. Elle s'est par ailleurs engagée à donner suite à toute irrégularité identifiée dans les rapports de la Cour et, le cas échéant, à prendre les mesures nécessaires pour récupérer les montants de ressources propres ou d'intérêts dus.*

séparément, dans le cadre de rapports spéciaux, comme cela a, par exemple, été le cas dans le rapport n° 17/2000 ⁽¹⁶⁾.

Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni

1.38. En 2001, la correction en faveur du Royaume-Uni s'élevait à 7 300 millions d'euros. Comme la Cour l'a déjà souligné précédemment ⁽¹⁷⁾, les mécanismes de calcul du financement de la correction en faveur du Royaume-Uni sont extrêmement complexes et parfois lourds; or, la nouvelle décision relative aux ressources propres va les rendre encore plus compliqués et accroître les risques inhérents.

1.39. Chaque année, la Commission élabore un document de travail expliquant de manière assez détaillée le mode de calcul et de financement de la correction définitive relative à l'exercice $n - 4$ ⁽¹⁸⁾. Ce document explicatif n'entre pas en ligne de compte dans la procédure budgétaire servant à fixer le montant de la correction en faveur du Royaume-Uni et les modalités de son financement; il n'est communiqué au Conseil que pour information, après l'adoption du BRS. En 2001, ce document a été présenté au Conseil le 5 septembre, après l'adoption du BRS n° 3/2001. Vu l'intérêt du document susmentionné, il conviendrait de le mettre à la disposition des deux branches de l'autorité budgétaire en temps opportun.

Conclusions et recommandations

1.40. Compte tenu de l'étendue limitée de 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, la Commission devrait formuler des propositions visant à simplifier les modalités du calcul définitif du financement de la correction en faveur du Royaume-Uni.

1.39. *L'objectif principal du document de travail concernant le calcul du montant définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni et son financement est d'expliquer la méthode de calcul utilisée sur la base des derniers chiffres disponibles. Il n'est pas toujours possible de transmettre ce document avant l'adoption du BRS, même si cela a été fait en 2002. Le calcul du montant définitif est expliqué dans l'exposé des motifs du BRS. La Commission étudiera la possibilité d'inclure des informations plus détaillées concernant le calcul du montant définitif de la correction dans le BRS.*

1.40. *La nouvelle décision relative aux ressources propres et le document de travail qui l'accompagne au sujet du calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni («la méthode de calcul») permet en effet de simplifier dans une certaine mesure la comptabilisation du montant définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni. Cela permettrait également de simplifier le calcul du financement de la correction. La Commission entend exploiter cette possibilité pour le calcul du montant correspondant à l'année 2001, à inscrire au budget de 2005.*

⁽¹⁶⁾ 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).

⁽¹⁷⁾ Très récemment dans l'avis n° 8/99 sur une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (JO C 310 du 28.10.1999).

⁽¹⁸⁾ Calcul définitif de la correction du déséquilibre budgétaire du Royaume-Uni pour l'exercice 1997 et de son financement, communiqué au comité budgétaire du Conseil le 5 septembre 2001.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Régime du perfectionnement passif

1.41. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽¹⁹⁾, la Cour a proposé la simplification du régime du perfectionnement passif en ce qui concerne la prise en considération des conditions économiques, l'octroi des autorisations et le calcul de l'exonération des droits de douane. Ces modifications ont été introduites dans un nouveau règlement ⁽²⁰⁾ arrêté par la Commission, qui rationalise toutes les procédures douanières ayant une incidence économique.

Utilisation des statistiques dans la lutte contre la fraude

1.42. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽²¹⁾, la Cour a recommandé d'étendre aux autres États membres, et d'éventuellement utiliser comme moyen de lutte contre la fraude, la méthode testée en France et en Italie, qui vise à comparer les sources fiscales et statistiques. Dans sa réponse, la Commission s'est engagée à discuter de cette méthode avec les États membres.

1.43. Dans sa recommandation ⁽²²⁾ sur la décharge à donner à la Commission de l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1999, le Conseil accueille avec intérêt la recommandation de la Cour et propose que cette question soit examinée par le comité consultatif des ressources propres.

1.44. Si la Commission a pris des mesures adéquates pour tenir cet engagement, les États membres n'ont pu parvenir à un accord. La Cour recommande de nouveau que la Commission poursuive ses efforts dans ce domaine très important.

1.42. À la suite de la recommandation émise par la Cour, la Commission a demandé à l'administration nationale de chaque État membre de lui transmettre des informations concernant d'éventuels travaux consacrés à l'écart entre la TVA réellement perçue et le montant théorique de TVA due sur la base des statistiques économiques.

1.43-1.44. Ce point a été débattu lors des réunions du comité consultatif des ressources propres (ACOR) organisées en 2001. Les conclusions de ces discussions, partagées par l'Italie et par la France, indiquent que, malheureusement, les informations statistiques relatives aux recettes de TVA théoriques nécessitent une telle décomposition pour pouvoir contribuer utilement à la sélection des contrôles fiscaux que d'autres indicateurs de risque sont plus aisément accessibles, plus fiables et plus faciles à utiliser. En outre, les États membres ont estimé que le comité ACOR n'était pas le plus adéquat pour développer davantage cette idée. Toutefois, les résultats restent disponibles pour le cas où les États membres estimeraient qu'ils peuvent être utiles pour leurs systèmes d'analyse du risque. En outre, la Commission soulève systématiquement la question lors des missions de contrôle des ressources propres TVA, pour s'assurer que les autorités nationales prennent en considération les implications des écarts entre la TVA théorique et réelle.

⁽¹⁹⁾ Points 1.43-1.56.

⁽²⁰⁾ Règlement (CE) n° 993/2001 de la Commission du 4 mai 2001 modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO L 141 du 28.5.2001, p. 1).

⁽²¹⁾ Points 1.63-1.70.

⁽²²⁾ Document SN 2088/01 — DGF II.

COOPÉRATION ADMINISTRATIVE EN VUE DE LA PROTECTION DES RECETTES DE TVA

Audit de la Cour

1.45. La Cour a déjà examiné précédemment le caractère approprié et le fonctionnement du système de coopération administrative entre les États membres et la Commission en matière de protection des recettes de TVA. Les observations résultant de ces audits, ainsi que les réponses et les propositions de mesures correctrices de la Commission, figurent dans plusieurs rapports ⁽²³⁾ de la Cour.

1.46. La Cour a examiné le système en cause et la proposition ⁽²⁴⁾ de mesures correctrices de la Commission, notamment en ce qui concerne la fraude tournante, qui constitue une menace importante pour la bonne perception des recettes de TVA (voir point 1.50). Son objectif était d'évaluer les modalités de mise en œuvre de ce système, ainsi que son efficacité.

1.47. L'examen a été limité à la Commission et centré sur les éléments relatifs à plusieurs insuffisances déjà relevées précédemment à la fois par la Cour et par la Commission dans le domaine de la coopération administrative. Une attention particulière a été accordée au rapport du groupe *ad hoc* du Conseil en matière de lutte contre la fraude et à ses recommandations.

Principales caractéristiques de la coopération administrative

1.48. Les éléments essentiels de la coopération administrative entre les États membres et la Commission sont définis dans le règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil du 27 janvier 1992 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) ⁽²⁵⁾, ainsi que dans la directive 77/799/CEE du

⁽²³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1997, points 1.30-1.36; rapport spécial n° 9/98 relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne en matière de TVA sur les échanges intracommunautaires, points 3.32-3.37; rapport annuel relatif à l'exercice 2000, point 1.79.

⁽²⁴⁾ En particulier la 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 18.6.2001], qui est actuellement en discussion au Conseil.

⁽²⁵⁾ JO L 24 du 1.2.1992, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conseil du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée ⁽²⁶⁾, telle que modifiée. Ils concernent:

- a) le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES), comprenant la gestion par chaque État membre d'une base de données où sont enregistrées des informations que doivent communiquer les assujettis, ainsi qu'un registre des personnes auxquelles un numéro d'identification «TVA» a été délivré;
- b) la transmission d'informations complémentaires relatives aux opérations soumises à la TVA, leur mise en commun par la Commission et leur diffusion ultérieure;
- c) le comité permanent de la coopération administrative (SCAC), qui adopte les mesures nécessaires pour permettre l'échange d'informations;
- d) la communication directe entre États membres sur des questions d'intérêt réciproque; l'échange d'informations en vertu de la directive 77/799/CEE du Conseil; la transmission par la Commission à chaque État membre de toute information qu'elle reçoit et qu'elle est en mesure de transmettre.

1.49. Les États membres sont donc concernés au premier chef par l'échange d'informations, alors que le rôle de la Commission se limite à l'évaluation et à l'encouragement de la coopération administrative.

Fraude tournante

1.50. La fraude tournante consiste à abuser de certaines caractéristiques du système de perception de la TVA, par le biais d'une succession d'opérations commerciales portant sur les mêmes biens et effectuées sur une période relativement courte. Bien qu'il existe différentes formes, parfois complexes, de fraude tournante, la structure de base d'un «carrousel» peut être décrite de la manière suivante: l'opérateur A «vend» des biens à l'opérateur B en lui facturant la TVA mais sans déclarer celle-ci ni reverser aucun montant à l'État. L'opérateur B «vend» les biens

⁽²⁶⁾ Directive 77/799/CEE (JO L 336 du 27.12.1977, p. 15), telle que modifiée par la directive 79/1070/CEE (JO L 331 du 27.12.1979, p. 8).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

à l'opérateur C sans facturer la TVA, mais réclame le remboursement de la TVA payée à l'opérateur A, en prétendant que les biens doivent être livrés dans un autre État membre (ou exportés en dehors de l'UE). En réalité, les biens sont restitués à l'opérateur A et revendus ensuite par ce dernier à B, qui lui-même les revend à C, et ce à plusieurs reprises (d'où le nom de «carrousel»). En fait, il peut même s'agir de biens qui n'existent que sur papier.

1.51. Les montants ainsi fraudés à la TVA ne sont pas connus. Selon un document de la Commission, la fraude transfrontalière, qui constitue l'élément majeur de la fraude tournante, ne peut être combattue sans une coopération administrative rapide et intensive. Mais les instruments actuels semblent trop rigides et manquer d'efficacité dans ce domaine.

Constatations

1.52. La proposition de la Commission concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (voir note 24) tient largement compte des recommandations du groupe *ad hoc* du Conseil en matière de lutte contre la fraude fiscale et contient plusieurs éléments manifestement susceptibles d'améliorer la coopération administrative, comme par exemple:

- a) la possibilité de contacts directs entre les services opérationnels des différents États membres ainsi que la faculté pour les fonctionnaires d'un État membre de participer à des enquêtes dans un autre État membre;
- b) la possibilité donnée aux États membres de se demander mutuellement d'effectuer des enquêtes administratives et des contrôles simultanés.

1.53. Cependant, plusieurs problèmes, dont la plupart sont débattus depuis des années dans le cadre du SCAC et du sous-comité antifraude (SCAF), persistent et continuent à limiter l'efficacité de la coopération administrative dans le cadre de la lutte contre la fraude à la TVA, et notamment la fraude tournante:

- a) le principe et les modalités de l'utilisation du VIES comme instrument d'une approche intégrée de l'analyse de risques et de la réalisation de contrôles dans le cadre de la lutte contre la fraude n'ont toujours pas été arrêtés;

1.53.

- a) *Le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) vise à garantir, au moyen de contrôles ex post, que les assujettis respectent leurs obligations; il n'a pas été conçu dans le but de lutter contre la fraude. La Commission a proposé d'échanger des informations en vue de lutter contre la fraude tournante en dehors du système VIES pour:*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- accélérer l'échange de données, et
- ne pas trop alourdir les obligations administratives des opérateurs concernés.

En ce qui concerne l'analyse du risque, la Commission estime que les modalités d'intégration des données du VIES dans les systèmes d'analyse du risque des États membres ne devraient pas être fixées au niveau communautaire, car tous les États membres ont des structures juridiques et administratives différentes. Toutefois, la Commission a pris plusieurs initiatives afin de permettre aux États membres de mettre en commun leur expérience dans ce domaine, notamment les séminaires Fiscalis, l'échange de fonctionnaires et des présentations de l'analyse du risque par les États membres dans le cadre du comité permanent en matière de coopération administrative (SCAC). De plus, un groupe ad hoc a été créé en vue d'élaborer des principes communs pour la définition d'indicateurs du risque.

b) l'information des États membres et de la Commission en cas de soupçon et de détection de fraudes pourrait encore être améliorée. Dans ce contexte, la fonction consultative et d'enquête de l'OLAF en matière de fraude doit être clarifiée;

b) La Commission partage le point de vue de la Cour et souligne qu'un accord est intervenu récemment au sein du SCAC, en vertu duquel les États membres notifieront systématiquement tous les cas de fraude tournante.

En ce qui concerne la compétence opérationnelle de l'OLAF dans le domaine de la TVA, la Commission a repris dans son plan d'action 2001-2003 pour la protection des intérêts financiers et la lutte antifraude ⁽¹⁾ ainsi que dans son programme de travail 2001 ⁽²⁾, 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.

c) l'absence de mesures correctrices en cas de communication tardive des informations, les insuffisances opérationnelles du sous-comité antifraude (SCAF) ⁽²⁷⁾, les disparités dans les ressources opérationnelles dont disposent les différents bureaux centraux de liaison [Central Liaison Offices (CLO)] responsables des contacts avec leurs homologues des autres États membres sont d'autres domaines nécessitant des améliorations;

c) La Commission partage le point de vue de la Cour et souligne que sa proposition en matière de coopération administrative aborde le problème de la communication d'informations en temps utile. La Commission a réorganisé récemment la structure du comité afin de raccourcir le processus décisionnel (en permettant au SCAC de traiter directement les problèmes de lutte contre la fraude sans passer par un sous-comité spécialisé). Même si, comme l'a souligné la Cour, l'action doit surtout être menée au niveau national, la Commission a évoqué à plusieurs reprises dans ses rapports la faiblesse des CLO.

⁽²⁷⁾ Telles que la longueur du processus décisionnel et la contribution inégale des États membres aux travaux du comité.

⁽¹⁾ COM(2001) 254 final du 15.5.2001.

⁽²⁾ Voir fiche 2001/098.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- d) bien qu'elles aient conduit, selon la Commission, à une sensibilisation accrue des États membres à ce type de fraude, l'efficacité des actions organisées dans le cadre du programme Fiscalis ⁽²⁸⁾ pourrait être améliorée par des mesures de suivi dont la Commission assurerait la coordination au niveau communautaire, par exemple sous la forme de contrôles multilatéraux plus fréquents.

Recommandations et conclusion

1.54. Bien que les États membres soient responsables au premier chef de la protection des recettes de TVA et de la coopération administrative en la matière, les mesures ci-après pourraient être prises pour accroître l'efficacité de la coopération administrative entre les États membres et la Commission:

- a) dans la mesure où ils sont les principaux forums où les États membres peuvent échanger des informations, le comité permanent de la coopération administrative (SCAC) et le sous-comité antifraude (SCAF) pourraient, sous la conduite de la Commission, développer les bonnes pratiques concernant l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la fraude;
- b) l'échange d'informations entre les États membres pourrait être facilité par un nouveau renforcement du rôle du VIES dans la lutte contre la fraude, par des accords bilatéraux et multilatéraux et par l'adoption de mesures correctrices lorsque les États membres ne communiquent pas certaines informations en temps voulu;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- d) La Commission assure le suivi des actions organisées au titre du programme Fiscalis dans le cadre juridique existant. Elle ne peut pas coordonner un suivi spécifique au moyen de contrôles multilatéraux qui sont dans tous les cas mis en œuvre et organisés par les États membres. Néanmoins, la Commission a organisé récemment une réunion spéciale du SCAC en vue d'améliorer l'utilisation de ces contrôles (voir également point 1.55).

1.54. La Commission est d'accord avec les recommandations de la Cour. Toutefois, les améliorations dans ce domaine relèvent de la compétence exclusive des États membres, et nécessitent donc une action à l'échelon national.

Dans le cadre juridique existant pour la coopération administrative dans le domaine de la TVA, le rôle de la Commission se limite à évaluer le fonctionnement des arrangements et à offrir aux États membres la possibilité de mettre leur expérience en commun.

De plus, les services de la Commission élaborent en ce moment, conformément à l'article 280 du traité CE, une proposition séparée contenant des dispositions spécifiques qui confèrent un rôle à la Commission dans la coordination de la coopération administrative.

- a) La Commission reconnaît que le SCAC devrait développer des bonnes pratiques en ce qui concerne la mise en place d'une stratégie contre la fraude. Elle a donc organisé au sein du SCAC une action de suivi de la recommandation du groupe ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale. Dans ce contexte, le SCAC a établi un groupe ad hoc chargé de rassembler les meilleures pratiques dans la prévention et la lutte contre la fraude tournante.
- b) Ces problèmes sont traités dans la proposition de la Commission concernant la coopération administrative, bien que la Commission soit d'avis que les informations relatives à la lutte contre la fraude devraient être échangées en dehors du système VIES.

⁽²⁸⁾ Programme Fiscalis adopté pour la période 1998-2002 et regroupant plusieurs actions financées antérieurement dans le cadre de différents chapitres budgétaires. Les trois volets de ce programme sont: des séminaires auxquels participent des fonctionnaires de différentes administrations nationales, de la Commission et de l'OLAF; des échanges de fonctionnaires entre les administrations nationales; des contrôles multilatéraux. Un des objectifs de ce programme est d'assurer une coopération efficace et étendue entre les États membres et la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) des unités spéciales de contrôle chargées de s'attaquer à des cas spécifiques de fraude à la TVA pourraient être mises sur pied pour donner aux États membres de meilleures possibilités de lutte contre la fraude; cela suppose cependant que ces unités soient intégrées aux CLO ou collaborent étroitement avec eux, et qu'elles bénéficient de l'assistance de l'OLAF;
- d) la portée de l'échange d'informations mentionné aux articles 11 et 12 du règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil devrait être clarifiée et rendue plus explicite; l'uniformisation des compétences et des ressources des CLO des différents États membres permettrait d'améliorer l'efficacité de l'échange d'informations entre les États membres.

1.55. En conclusion, bien que le champ d'application de la coopération administrative entre les États membres et la Commission ne se limite pas à la lutte contre les fraudes, notamment tournantes, commises dans le cadre des échanges intracommunautaires, cette dernière constitue un volet important de la coopération administrative, comme l'a également reconnu la Commission dans sa communication au Conseil et au Parlement, intitulée «Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur»⁽²⁹⁾. Les États membres sont les principaux acteurs de la coopération administrative et de la lutte contre la fraude; cependant, la Commission devrait remplir plus efficacement sa fonction de coordination eu égard à l'existence d'un marché unique et aux aspects transfrontaliers de certaines opérations frauduleuses⁽³⁰⁾. La proposition de la Commission en matière de coopération administrative contient un certain nombre d'éléments susceptibles d'apporter des améliorations significatives, mais elle laisse plusieurs questions sans réponses. Enfin, la Cour souhaite attirer l'attention sur le fait que l'actuel régime transitoire de TVA facilite la fraude tournante. L'entrée en vigueur du régime définitif de taxation des opérations commerciales à l'origine, tel qu'il est proposé, réduirait considérablement les possibilités de commettre ce type de fraude.

⁽²⁹⁾ COM (2000) 348 final du 7.6.2000.

⁽³⁰⁾ Voir également le rapport spécial n° 9/98, points 4.1-4.11.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) La Commission approuve cette recommandation. Elle a évoqué à plusieurs reprises, dans des documents de travail et des rapports, la nécessité de mettre en place des unités de contrôle spéciales chargées de traiter les problèmes de fraude spécifiques de la TVA.
- d) La Commission approuve cette recommandation et souligne que le Conseil examine en ce moment un nouveau projet pour les articles 11 et 12 du règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil sur la base de la proposition de la Commission concernant la coopération administrative. La Commission a évoqué la faiblesse des CLO dans plusieurs rapports, mais, une fois encore, une action doit surtout être entreprise au niveau national.

1.55. La Commission est d'accord avec la Cour, bien que cette proposition ne traite que des questions nécessitant une initiative législative en vertu de l'article 95 du traité CE. La Commission souligne qu'elle a entrepris un grand nombre d'autres actions pour prévenir et lutter contre la fraude dans le domaine de la TVA.

Le 28 janvier 2000, la Commission a présenté un rapport au Conseil et au Parlement européen⁽³⁾ sur le contrôle de la TVA. Ce rapport a été soumis au groupe de travail ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale, qui a émis des recommandations en vue de lutter contre la fraude. La Commission a tenu compte de ces recommandations de la manière suivante:

- les recommandations qui relèvent de la compétence législative de la Commission sont traitées dans la proposition sur la coopération administrative,
- en ce qui concerne les recommandations qui nécessitent de la part de la Commission une action non législative, la Commission a déjà pris l'initiative au sein du SCAC,
- pour les recommandations qui relèvent exclusivement de la compétence des États membres, la Commission a assuré le suivi et organisé une évaluation des progrès réalisés. L'action menée au niveau national a été examinée sur la base des contributions des États membres. La Commission présentera ses conclusions dans un rapport au Conseil et au Parlement européen conformément à l'article 14 du règlement (CEE) n° 218/92.

En outre, la Commission présentera une proposition séparée au titre de l'article 280 du traité CE, afin d'établir des dispositions qui confèrent expressément un rôle à la Commission dans la coordination de la coopération administrative.

Enfin, la Commission partage l'avis de la Cour concernant un système de taxation dans l'État membre d'origine. Toutefois, comme il est peu probable que des progrès significatifs puissent être réalisés dans un avenir immédiat, la Commission estime qu'il s'agit là d'un objectif à plus long terme.

⁽³⁾ COM(2000) 28 final du 28.1.2000.

CHAPITRE 2

Politique agricole commune

2.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	2.1-2.4
Analyse de la gestion budgétaire	2.5-2.8
Un budget rectificatif et supplémentaire très supérieur aux besoins	2.5-2.6
Les dépenses ont finalement atteint 95 % des crédits	2.7-2.8
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	2.9-2.47
Régimes d'aides «surfaces»	2.12-2.19
Système de contrôle	2.14
Observations de la Cour	2.15-2.17
Résultats des contrôles effectués par les États membres	2.18-2.19
Régimes de primes «animaux»	2.20-2.26
Système de contrôle	2.22
Observations de la Cour	2.23-2.25
Résultats des contrôles effectués par les États membres	2.26
Huile d'olive	2.27-2.29
Système de contrôle	2.28
Observations de la Cour	2.29
Développement rural	2.30-2.33
Système de contrôle	2.31
Observations de la Cour	2.32-2.33
Autres dépenses	2.34-2.40
Observations de la Cour: l'aide au coton	2.35-2.38
Caséine	2.39
Autres observations importantes	2.40
Observations horizontales	2.41-2.42
Prélèvements	2.41
La base de données CATS	2.42
Conclusion générale sur les dépenses liées à la politique agricole commune (PAC)	2.43-2.47
Apurement des comptes	2.48-2.77
Introduction	2.48-2.50
Apurement financier	2.51-2.64
Décision financière pour l'exercice 2001	2.52-2.63
Conclusion relative à l'apurement financier	2.64

Décisions de conformité	2.65-2.77
Contrôles fondamentaux et contrôles secondaires	2.66
Analyse des corrections effectuées en 2001	2.67-2.75
Décisions relatives à l'apurement des comptes depuis 1991	2.76
Conclusion sur les décisions de conformité	2.77
Suivi des observations antérieures	2.78-2.103
Blé dur	2.80-2.89
Principales conclusions du rapport de la Cour	2.80-2.81
Position de l'autorité de décharge	2.82-2.83
L'action de la Commission	2.84-2.88
Conclusion	2.89
La gestion de l'OCM du sucre par la Commission	2.90-2.103
Principales observations de la Cour	2.90
Le suivi de la Cour	2.91-2.92
Les mesures prises par la Commission	2.93-2.102
Conclusion	2.103
Observations principales des rapports spéciaux	2.104-2.127
La bonne gestion financière de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane	2.105-2.117
Les mesures financées par l'UE	2.107-2.109
Les mesures de régulation du marché	2.110-2.112
Évolutions et évaluation	2.113-2.114
Conclusions et recommandations	2.115-2.117
La gestion par la Commission du régime communautaire d'aide dans le secteur des graines oléagineuses	2.118-2.123
Régime de primes et de paiement à l'extensification de l'OCM dans le secteur de la viande bovine	2.124-2.127

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 «Contrôles et autres actions dans le domaine agricole» ⁽¹⁾.

2.2. La quasi-totalité de ces dépenses est effectuée par les organismes payeurs des États membres. Avant de payer les aides aux bénéficiaires, les autorités nationales doivent soumettre les demandes à des vérifications déterminées par la réglementation. Pour les deux tiers des aides distribuées, ce processus inclut le contrôle croisé des demandes avec des bases de données nationales établies dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ⁽²⁾ ou du système d'identification et d'enregistrement des bovins (SIEB) ⁽³⁾. Ces contrôles croisés sont destinés à détecter les erreurs éventuelles dans la déclaration des surfaces cultivées ou des animaux détenus.

⁽¹⁾ Les chiffres repris sous «Analyse de la gestion budgétaire» (points 2.5-2.8) 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 54 millions d'euros. Au cours de l'exercice, ces crédits ont été augmentés de 22 millions d'euros et les engagements de l'exercice se sont élevés à 50 millions d'euros (94 %).

⁽²⁾ Le SIGC a été introduit par le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil du 27 novembre 1992 (JO L 355 du 5.12.1992, p. 1) et mis en œuvre par le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission du 23 décembre 1992 (JO L 391 du 31.12.1992, p. 36).

Depuis 1992, la politique agricole commune est essentiellement constituée d'aides directes aux exploitants. Ces aides sont fonction de la surface éligible (pour les cultures arables) et des animaux éligibles (pour les primes animales) déclarés par les exploitants. Pour réduire les risques d'erreurs ou d'irrégularités, un système de contrôle, le SIGC a été mis en place. Il comporte l'enregistrement des demandes d'aides, un système d'identification des parcelles agricoles, un système d'identification et d'enregistrement des animaux ainsi que le recours à des contrôles administratifs et à un minimum de contrôles sur place (5 % pour la surface et 10 % pour les animaux). La Cour a récemment publié un rapport spécial sur le SIGC [(rapport spécial n° 4/2001 (JO C 214 du 31.7.2001, p. 1)].

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil (JO L 204 du 11.8.2000, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.3. La Commission verse mensuellement aux États membres 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.

2.4. Ce chapitre comprend cinq parties consacrées respectivement:

- a) à l'analyse de la gestion budgétaire de l'exercice 2001;
- b) à la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2001;
- c) à l'apurement des comptes;
- d) au suivi d'observations antérieures;
- e) aux principales observations figurant dans les rapports spéciaux adoptés par la Cour depuis le dernier rapport annuel ⁽⁴⁾.

ANALYSE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Un budget rectificatif et supplémentaire très supérieur aux besoins

2.5. Les crédits initiaux du budget ⁽⁵⁾ du FEOGA-Garantie s'élevaient à 43 798 millions d'euros (y compris les crédits provisionnels de 100 millions d'euros et la réserve monétaire ⁽⁶⁾ de 500 millions d'euros)

⁽⁴⁾ Depuis 1997 la politique agricole commune a fait l'objet de nombreux rapports spéciaux ou avis. La liste complète en est donnée à l'annexe II.

⁽⁵⁾ Arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2001 (JO L 56 du 26.2.2001).

⁽⁶⁾ 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.

(voir **tableau 2.1**) soit 47 % de l'ensemble du budget. Ces crédits ont été modifiés par un budget rectificatif et supplémentaire (BRS) (7).

2.6. Ce BRS a ajouté 971 millions d'euros (8) pour faire face aux coûts supplémentaires de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) compensés en partie par une réduction de 245 millions d'euros, en raison de l'évolution favorable de la parité euro/dollar. Ces besoins ont été largement surestimés: les dépenses pour l'achat et la destruction de bœufs ne se sont élevées qu'à 212 millions d'euros.

Tableau 2.1 — FEOGA-Garantie 2001: Analyse de la gestion budgétaire

(Mio EUR)

Rubrique des perspectives financières: 1. Sous-section B1: FEOGA Section «Garantie» (1)						
	Total Rubrique	Dont:				
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-6
		Produits végétaux	Produits animaux	Dépenses annexes	Développement rural	Réserve monétaire
Plafond des perspectives financières	44 530					
Évolution du budget						
Crédits initiaux (2)	43 798	27 595	10 159	1 049	4 495	500
Crédits définitifs disponibles	44 484	27 404	10 466	1 619	4 495	500
Exécution du budget						
Crédits utilisés (3)	42 083	26 714	9 558	1 448	4 363	0
% des crédits définitifs disponibles	95	97	91	89	97	0
Crédits reportés à 2002	99	0	0	0	99	0
% des crédits définitifs disponibles	0	0	0	0	2	0
Crédits annulés	2 301	690	908	171	32	500
% des crédits définitifs disponibles	5	3	9	11	1	100

(1) Crédits non dissociés.

(2) Y compris les crédits provisionnels de 100 Mio EUR (B0-4 0) et la réserve monétaire de 500 Mio EUR.

(3) En engagements.

Source: Compte de gestion 2001.

(7) Arrêt définitif du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 de l'Union européenne pour l'exercice 2001 (JO L 218 du 13.8.2001).

(8) 700 millions d'euros pour l'achat et la destruction de bœufs de plus de 30 mois non destinés à la consommation humaine, 33 millions d'euros pour les coûts des tests pour les bœufs de plus de 30 mois destinés à la consommation humaine et 238 millions d'euros pour les frais de stockage de la viande bovine.

OBSERVATIONS DE LA COUR

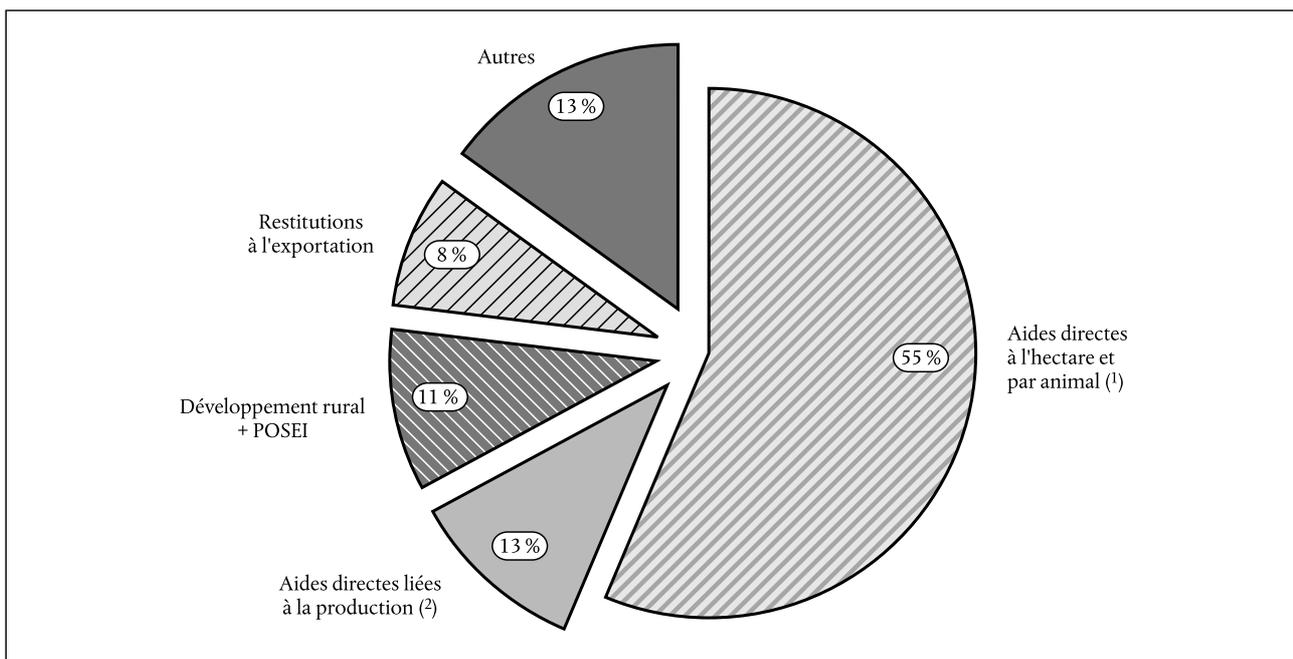
Les dépenses ont finalement atteint 95 % des crédits

2.7. Les crédits définitifs se sont élevés à 44 484 millions d'euros et les dépenses à 42 083 millions d'euros, soit 95 % du montant des crédits disponibles (voir **tableau 2.1**). En excluant les crédits destinés à la réserve monétaire, qui n'a pas été utilisée en 2001, le taux d'utilisation atteint pratiquement 96 %.

2.8. Ces 42 083 millions d'euros de dépenses se sont répartis ainsi:

- voir **l'illustration graphique 2.1** pour la répartition des dépenses selon leur nature,
- voir **l'illustration graphique 2.2** pour la répartition des dépenses par secteur.

Graphique 2.1 — Répartition des dépenses selon leur nature

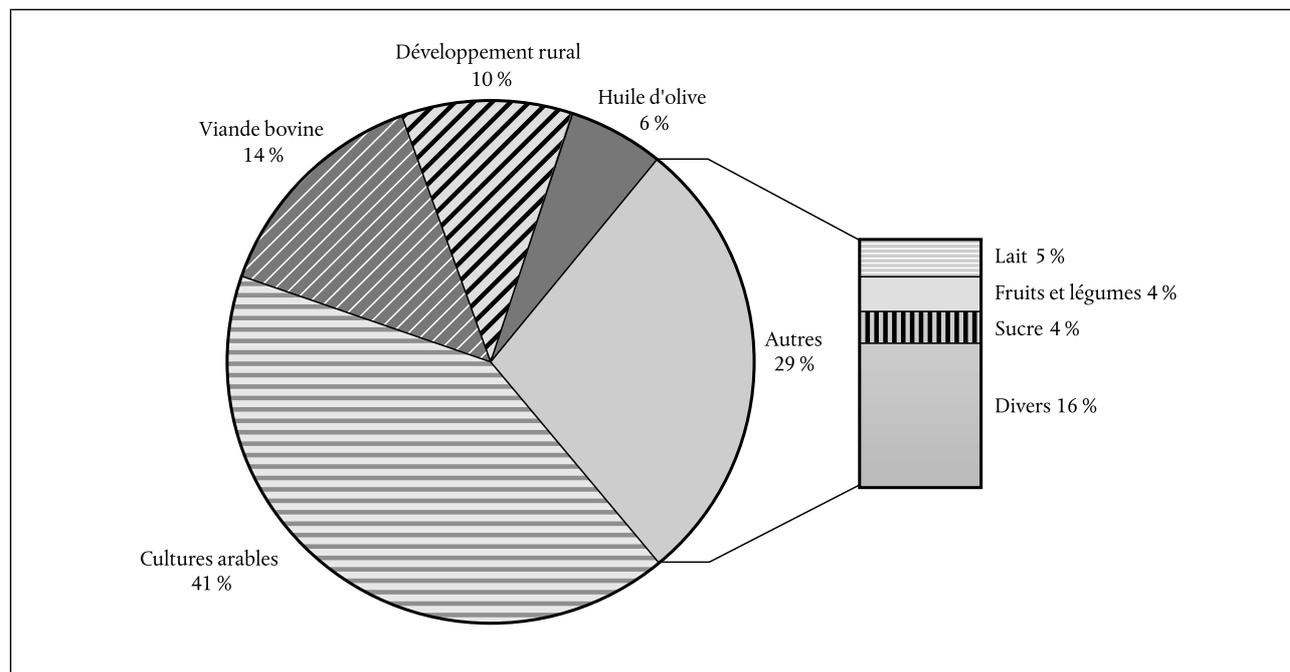


Source: Cour des Comptes, à partir des comptes de la Commission 2001.

La classification des dépenses utilisée ici diffère de celle de la Commission (tableau 10 du volume I) en ce qui concerne les points suivants:

- (1) La Cour des comptes a considéré les dépenses effectuées au titre de l'article B1-1 0 6 «Retrait de terres» comme une partie du coût de l'aide aux cultures arables, augmentant les dépenses effectuées sur cette ligne de 3 % et réduisant d'un montant équivalent celles effectuées à partir du poste «Autres».
- (2) La Cour des comptes a considéré les dépenses effectuées au titre des lignes B1-1 2 1 1 «Actions en rapport avec la production» et B1-1 3 0 «Aides à la production pour les fourrages séchés» comme une partie du coût de l'aide directe liée à la production, augmentant les dépenses effectuées sur cette ligne de 1 % et réduisant d'un montant équivalent celles effectuées à partir du poste «Autres».

OBSERVATIONS DE LA COUR

Graphique 2.2 — Répartition des dépenses par secteur

Source: Comptes de la Commission 2001.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

2.9. La Cour:

- a) a prélevé dans les comptes de la Commission un échantillon représentatif de 156 opérations; en l'occurrence, l'examen a porté sur la fiabilité des comptes ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour a examiné chaque opération auprès de l'organisme payeur et du bénéficiaire final;
- b) a examiné les systèmes de contrôle d'un certain nombre de régimes d'aide relevant de la politique agricole commune (PAC);
- c) a comparé les résultats de ses contrôles aux résultats des contrôles physiques effectués par les États membres, notamment dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC).
- d) a pris en considération la déclaration du directeur général de l'agriculture de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.10. Les observations sur la fiabilité des comptes ont été regroupées dans le chapitre 9 aux points 9.6-9.35. Les observations sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes sont présentées et décrites ci-après.

2.11. La Cour a observé que les dépenses liées à la politique agricole commune étaient affectées de manière significative par des erreurs dans les déclarations présentées par les exploitants agricoles et par d'autres bénéficiaires de subventions plutôt que par des erreurs commises au niveau des organismes payeurs. L'audit n'a pas permis de mettre en lumière une amélioration sensible de la situation globale, qui avait déjà fait l'objet d'observations dans le passé. Les constatations de la Cour ont été regroupées sous les titres «Régimes d'aide "surfaces"», «Régimes de primes "animaux"», «Huile d'olive», «Développement rural» et «Autres dépenses».

Régimes d'aides «surfaces»

2.12. Les paiements au titre de l'aide «surfaces» effectués en faveur des producteurs de cultures arables ont atteint 16 847 millions d'euros en 2001, soit 40 % de l'ensemble des dépenses liées à la PAC. La majeure partie de cette aide est octroyée aux producteurs céréaliers.

2.13. Les paiements au titre de ces régimes procèdent de la multiplication des trois chiffres suivants:

- a) le taux d'aide prévu par la législation communautaire;
- b) le rendement par hectare, calculé par les États membres (sur une base régionale) et approuvé par la Commission, et
- c) la superficie des parcelles consacrées à la production de céréales, selon la déclaration faite par le producteur.

Systeme de contrôle

2.14. Dans le cadre du SIGC, les États membres effectuent des contrôles administratifs de toutes les déclarations ainsi que des contrôles physiques sur le terrain, portant sur un échantillon de bénéficiaires.

Observations de la Cour

2.15. Dans de précédents rapports, la Cour a critiqué plusieurs aspects du régime d'aide aux cultures arables.

2.11. *Pour cet exercice, la Commission relève que 82,9 % des erreurs substantielles détectées au niveau de la gestion faite par les organismes payeurs des États membres portent sur des situations connues des services de la Commission et faisant l'objet de corrections financières dans le cadre des différentes décisions d'apurement des comptes du Feoga-Garantie, récentes et futures.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les aides versées ont en général été supérieures aux pertes subies par les producteurs à la suite de la réforme de 1992. Les rendements régionaux approuvés sont trop élevés dans certains États membres, par exemple en ce qui concerne les graines oléagineuses (voir point 2.122) ⁽⁹⁾.

2.16. L'audit effectué en 2001 a permis de détecter un niveau significatif d'erreurs affectant ces subventions. La plupart des erreurs concernent des écarts entre la surface cultivable déclarée par les exploitants agricoles et la surface mesurée lors du contrôle des parcelles effectué en présence des auditeurs. Près de la moitié de ces écarts portaient sur moins de 3 % de la surface déclarée. (Si de tels écarts sont détectés au cours d'une inspection SIGC sur le terrain, les organismes payeurs sont tenus de corriger la demande, mais non d'imposer des sanctions). Un nombre similaire d'écarts concernait des erreurs comprises entre 3 % et 20 % de la surface déclarée (dans le cadre de la réglementation applicable, de tels écarts devraient entraîner des sanctions, et ne peuvent certainement pas s'expliquer par une simple erreur de la part de l'exploitant agricole).

2.17. L'audit a permis d'identifier deux paiements effectués sur la base de déclarations en grande partie ou totalement non fondées. Le premier cas concernait le versement indu d'une subvention à la production de protéagineux en Italie. Le second cas concernait le versement d'une subvention à la production de maïs en Grèce où, en raison de l'inexactitude des informations fournies par le bénéficiaire et des faiblesses des systèmes de contrôle de l'organisme payeur, il n'a pas été possible de vérifier la superficie cultivée. De tels cas semblent avoir une plus forte incidence sur les dépenses que les erreurs de mesure susmentionnées (voir point 2.16).

Résultats des contrôles effectués par les États membres

2.18. Il est difficile de comparer les résultats de l'audit de la Cour et ceux des inspections effectuées dans le cadre du SIGC. Les opérations contrôlées par les États membres dans le cadre du SIGC comprennent à la fois des déclarations considérées comme présentant des risques particuliers et des déclarations sélectionnées de manière totalement aléatoire. La réglementation communautaire n'a pas exigé que les organismes payeurs présentent les deux séries de résultats séparément.

2.16. *Pour chaque cas de DAS, c'est l'État membre concerné qui dispose des connaissances spécifiques. La Commission continuera à examiner les conclusions détaillées avec les États membres.*

En plus de vérifier les dépenses déclarées par État membre et d'appliquer des corrections financières, la Commission, le cas échéant, prend aussi activement part à l'amélioration des systèmes mis en œuvre par les États membres. Par exemple, ceux-ci devront adopter, au plus tard le 1^{er} janvier 2005, des systèmes d'identification géographique visant à réduire le taux d'erreurs humaines en ce qui concerne les demandes présentées et à améliorer, de manière générale, les systèmes de contrôle.

2.17. *En ce qui concerne l'Italie et la Grèce, auxquelles la Cour fait spécifiquement référence, les services de la Commission ont proposé ou proposent des corrections financières forfaitaires, résultant de contrôles financiers déficients pour la campagne de commercialisation concernée.*

2.18. *Conformément à l'article 17, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3887/92 et à l'article 52 du règlement (CE) n° 2419/2001, les États membres adressent à la Commission, au plus tard le 31 mars de chaque année, un rapport relatif à l'année civile précédente. Le rapport en question doit, entre autres, faire état des résultats des contrôles effectués. C'est pourquoi les services de la Commission ont créé un questionnaire concernant le secteur des cultures arables dans lequel les États membres sont invités à indiquer séparément les résultats des cas sélectionnés sur la base du risque ou par échantillonnage, avec effet à compter de l'année 2000.*

En outre, l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2419/2001, qui s'applique à compter du 1^{er} janvier 2002, prévoit que les États membres «sélectionnent au hasard entre 20 et 25 % du nombre minimal d'exploitants devant être soumis à un contrôle sur place».

⁽⁹⁾ Rapport spécial n° 6/2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.19. Cependant, dans la mesure où il est possible d'établir une comparaison, l'audit de la Cour conduit à penser que les résultats des inspections effectuées dans le cadre du SIGC pourraient ne pas refléter complètement l'erreur globale. L'audit de la Cour, fondé sur un échantillonnage aléatoire, a révélé un niveau d'erreurs plus élevé que celui mis en évidence par les résultats des inspections SIGC, bien que ceux-ci soient le produit d'une combinaison de tests aléatoires et de tests fondés sur une analyse de risque. Pour 2000, l'année de référence pour la plupart des paiements effectués au titre de l'exercice FEOGA 2001, les contrôles physiques SIGC portant sur presque 300 000 exploitants agricoles ont montré que ces derniers avaient surévalué les surfaces cultivables de 2,3 % (voir **tableau 2.2** et **graphiques 2.3** et **2.4**). Ce chiffre est fortement influencé par les résultats concernant l'Italie, où 43 % des inspections SIGC ont été effectuées, portant sur 13 % de l'ensemble des surfaces contrôlées, et où, en conséquence, de nombreuses fausses déclarations ont été détectées. Pour les demandes examinées en Italie, l'ensemble des surfaces déclarées a été surévalué de 8 %. La Grèce n'a pas communiqué de résultats. Dans le cadre des travaux d'audit de la Cour, certaines inspections SIGC effectuées sur le terrain ont été refaites. Dans certains cas, des erreurs non identifiées lors du contrôle initial ont été mises en évidence.

Tableau 2.2 — Aides «surfaces» — Résultats des inspections SIGC sur le terrain et de la télédétection

État membre	Demandes présentées		Demandes contrôlées				Demandes contenant des erreurs			
	Nombre	Surface (ha)	Nombre	en %	Surface (ha)	en %	Nombre	%	Surface (ha)	%
<i>Belgique</i>	43 058	996 646	5 255	12,20	159 584	16,01	1 084	20,60	1 376	0,90
<i>Danemark</i>	56 229	2 295 566	3 146	5,59	141 613	6,17	569	18,10	1 727	1,20
<i>Allemagne</i>	339 555	14 072 879	24 211	7,13	1 325 883	9,42	7 254	30,00	7 677	0,60
<i>Grèce</i>	(¹)	(¹)	(¹)		(¹)		(¹)		(¹)	
<i>Espagne</i>	453 215	17 158 323	45 682	10,08	2 311 284	13,47	12 546	27,50	52 666	2,30
<i>France</i>	441 404	23 376 044	28 589	6,48	1 988 947	8,51	10 247	35,80	16 105	0,80
<i>Irlande</i>	130 052	4 613 819	7 086	5,45	313 336	6,79	907	12,80	8 993	2,90
<i>Italie</i>	604 332	7 007 936	124 239	20,56	1 459 266	20,82	20 687	16,70	120 537	8,30
<i>Luxembourg</i>	2 128	121 845	188	8,83	18 692	15,34	161	85,50	271	1,40
<i>PaysBas</i>	48 993	592 692	3 971	8,11	71 856	12,12	781	19,70	1 504	2,10
<i>Autriche</i>	131 381	2 092 652	10 810	8,23	242 305	11,58	3 899	36,10	2 028	0,80
<i>Portugal</i>	151 327	2 785 028	15 483	10,23	1 482 606	53,23	8 467	54,70	30 141	2,00
<i>Finlande</i>	72 529	2 061 292	4 791	6,61	167 753	8,14	1 056	22,00	1 132	0,70
<i>Suède</i>	63 456	2 720 038	5 389	8,49	308 588	11,34	2 422	44,90	6 138	2,00
<i>Royaume-Uni</i>	142 536	13 666 049	9 443	6,62	1 009 134	7,38	4 537	48,00	7 194	0,70
Total	2 680 195	93 560 809	288 283	10,76	11 000 847	11,76	74 617	25,90	257 489	2,30

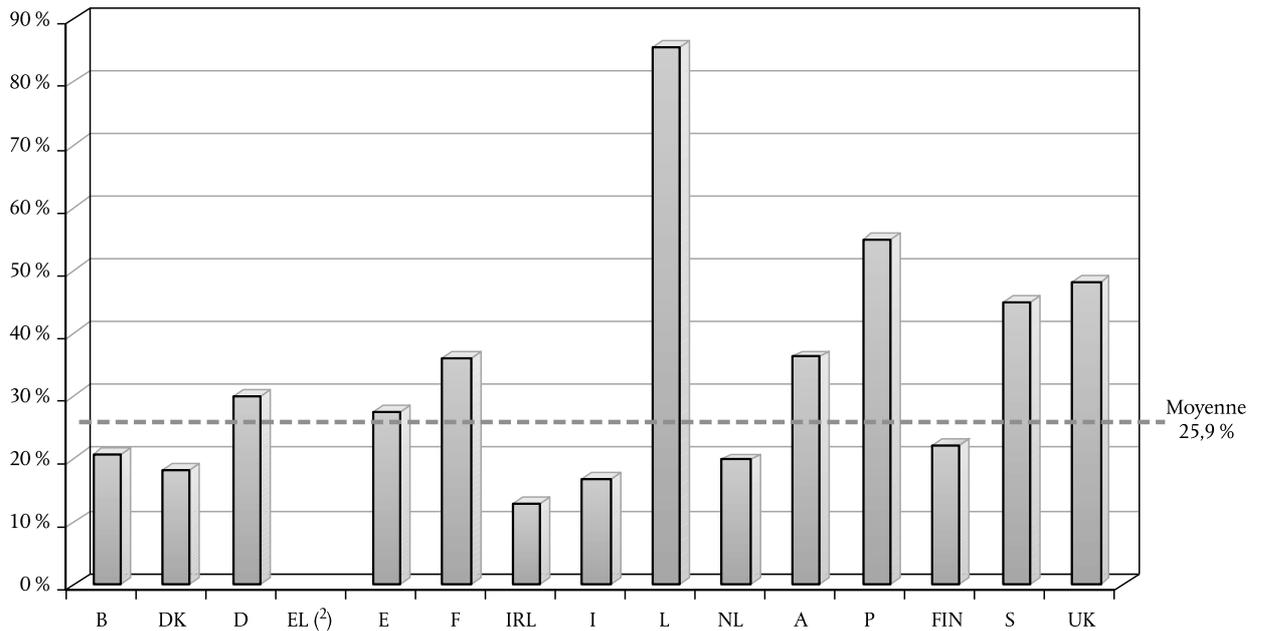
(¹) Données non communiquées à la Commission.

NB 1: La télédétection fait intervenir l'utilisation de photographies par satellite ou aériennes pour contrôler les demandes SIGC.

NB 2: Les différences en pourcentage des erreurs détectées peuvent s'expliquer à la fois par des différences au niveau du nombre de demandes inexactement présentées et par des différences relatives à l'efficacité de la détection.

Source: DG AGRI — Statistiques SIGC 2000.

Graphique 2.3 — Aides «surfaces» — Résultats des inspections SIGC sur le terrain: Pourcentage de demandes contrôlées qui étaient surévaluées ⁽¹⁾

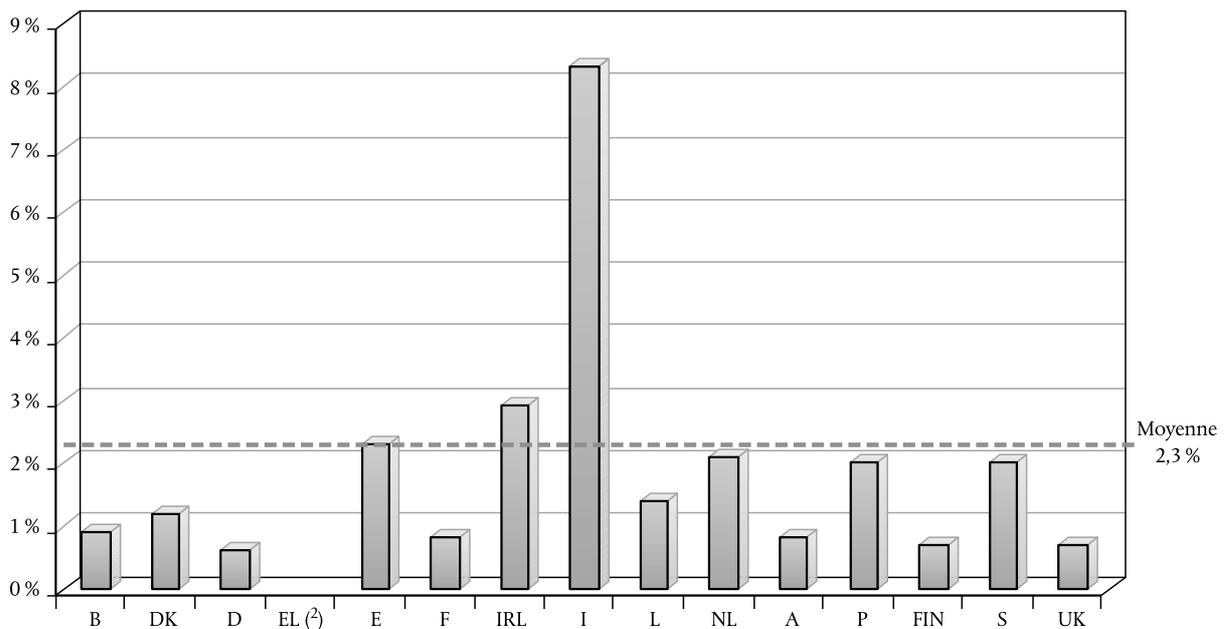


⁽¹⁾ 74 617 demandes ont été surévaluées, soit 25,9 % de l'ensemble des demandes contrôlées par les États membres.

⁽²⁾ Grèce: données non communiquées à la Commission.

Source: DG AGRI — IACS 2000 Statistics.

Graphique 2.4 — Aides «surfaces» — Résultats des inspections SIGC sur le terrain: Surestimation moyenne ⁽¹⁾ des demandes inspectées



⁽¹⁾ L'ensemble des superficies surestimées représentait 257 489 ha, soit 2,3 % de l'ensemble des superficies contrôlées par les États membres.

⁽²⁾ Grèce: données non communiquées à la Commission.

Source: DG AGRI — Statistiques SIGC 2000.

Régimes de primes «animaux»

2.20. L'aide aux producteurs de bétail s'est élevée à 6 824 millions d'euros en 2001, soit 16 % des dépenses liées à la PAC. Les subventions aux producteurs de viande bovine représentent presque quatre cinquièmes de ce montant, le restant étant destiné à subventionner l'élevage d'ovins et de caprins ⁽¹⁰⁾.

2.21. Dans le cadre de ces régimes, les producteurs perçoivent généralement une aide forfaitaire par animal. Le montant de la subvention dépend des animaux concernés (taureaux ou bœufs, vaches allaitantes, etc.). Certains régimes exigent des exploitants agricoles qu'ils observent des limites de facteurs de densité, notamment le régime de paiement à l'extensification.

Système de contrôle

2.22. Dans le cadre du SIGC, les producteurs doivent tenir à jour des registres complets relatifs aux mouvements des animaux et procéder au marquage des animaux. Les États membres sont tenus d'effectuer des contrôles administratifs et des inspections sélectives dans l'exploitation. Comme pour l'aide «surfaces», la manière dont les organismes payeurs présentent les résultats des inspections dans l'exploitation ne permet pas de distinguer les contrôles effectués de manière aléatoire de ceux effectués sur la base d'une analyse de risque.

2.22. Bien que les États membres ne soient pas tenus d'indiquer les résultats des contrôles qu'ils ont effectués, comme la Cour l'a proposé, la répartition entre les contrôles par échantillonnage et ceux fondés sur l'analyse de risque a, en effet, été examinée régulièrement dans le cadre des audits sur les dépenses agricoles menés par les services de la Commission, l'objectif étant de veiller à ce que la sélection des agriculteurs pour les contrôles sur place soit représentative, ainsi que le prévoit le règlement (CEE) n° 3887/92. Par ailleurs, la législation concernant le SIGC a été renforcée à cet égard, par l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2419/2001, qui s'applique à compter du 1^{er} janvier 2002 et prévoit que les États membres «sélectionnent au hasard entre 20 et 25 % du nombre minimal d'exploitants devant être soumis à un contrôle sur place.» Cette exigence réglementaire permettra d'assurer que les conclusions de l'audit s'appuient sur des bases correctes, ainsi que l'impliquent les observations de la Cour.

Observations de la Cour

2.23. Les erreurs détectées par la Cour dans son échantillon se rapportaient principalement à des écarts entre, d'une part, les registres tenus par l'exploitant agricole et, d'autre part, la déclaration à partir de laquelle les primes avaient été payées. En l'occurrence, les erreurs les plus importantes correspondaient à des paiements effectués aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Il apparaît que les dépenses relatives aux régimes de primes «animaux» sont affectées par un niveau significatif d'erreurs.

2.23. Les audits des services de la Commission portant sur les dépenses agricoles ont également établi que la qualité des registres d'informations tenus par les agriculteurs, y compris ceux dans les États membres cités par la Cour, est moins que satisfaisante. Les règlements relatifs au SIGC prévoient les moyens de contrôler et de sanctionner proportionnellement de tels faits. Les manquements des États membres dans ce domaine sont dûment pris en considération par la Commission dans sa procédure d'apurement des comptes.

⁽¹⁰⁾ Certains producteurs de bétail bénéficient également de subventions au titre du chapitre B1-4 «Développement rural».

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.24. L'audit effectué en 2001 a également inclus un contrôle spécifique du régime de paiement à l'extensification⁽¹¹⁾, régime qui a représenté une charge de 913 millions d'euros en 2001, soit environ 2 % des dépenses liées à la PAC. Les paiements sont effectués en faveur des producteurs qui maintiennent le nombre d'animaux par hectare dans les limites fixées par la réglementation communautaire. Les résultats du contrôle effectué en 2001 et au cours des années précédentes permettent de penser que, dans l'ensemble, les paiements sous-jacents n'ont pas été affectés de manière significative par des erreurs concernant la légalité et la régularité. La plupart des producteurs bénéficiant de ce régime ne dépasse pas le plafond fixé pour le facteur de densité. Des contrôles administratifs sont effectués auprès de tous les bénéficiaires; cependant, un examen des systèmes de contrôle dans six États membres a permis de constater que la majorité d'entre eux ne ciblait pas les contrôles physiques sélectifs sur les demandeurs proches des limites d'éligibilité et qu'un seul avait adopté une approche intégrée pour contrôler les deux critères applicables en la matière (existence des animaux et surface consacrée au pâturage et à la production de cultures fourragères).

2.25. Des déficiences particulières des systèmes ont été relevées dans deux États membres. En Autriche, sur la base des informations du cadastre, la superficie des pâturages alpins éligibles avait été surestimée de plus de 60 % dans certaines régions. La mise en place du système de mesure par photographie aérienne en 1998 a permis de mettre ce problème en évidence; toutefois, ce système n'a couvert que certaines régions d'Autriche, comme le *Bundesland* Salzbourg, au cours de la campagne 2001. En France, des inexactitudes dans la base de données concernant le bétail utilisée pour calculer le facteur de densité, encore amplifiées par des déficiences au niveau des inspections de la superficie fourragère, ont engendré une augmentation du risque d'erreur. La prime a été versée aux producteurs à partir de cette base de données peu fiable, que ces derniers aient ou non spécifiquement demandé cette aide.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.24. *À la suite des conclusions de l'audit de la Commission, le nouveau règlement (CE) n° 2419/2001 concernant le SIGC exige explicitement la présence du facteur de l'analyse de risque suggéré par la Cour, avec effet à compter de 2002.*

En ce qui concerne le contrôle des demandeurs proches de la limite d'éligibilité, il ne s'agissait pas d'une exigence réglementaire avant 2002 bien que la Commission l'ait recommandée comme une bonne procédure de contrôle. De même, l'approche intégrée suggérée par la Cour a toujours été recommandée par la législation concernant le SIGC.

2.25. *Les questions soulevées par la Cour en ce qui concerne l'Autriche et la France font l'objet d'un examen des services de la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.*

⁽¹¹⁾ Règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 160 du 26.6.1999, p. 21). Règlement (CE) n° 2342/1999 de la Commission du 28 octobre 1999 établissant modalités d'application du règlement (CE) n° 1254/1999 (JO L 281 du 4.11.1999, p. 30).

Résultats des contrôles effectués par les États membres

2.26. Depuis janvier 2000, les États membres sont tenus de gérer un système d'identification et d'enregistrement des bovins qui doit permettre aux organismes payeurs de vérifier les demandes de primes «animaux» au moyen de contrôles croisés. Bien qu'environ la moitié des États membres n'ait pas respecté ce délai, ce nouvel instrument permet peu à peu de mettre en évidence un niveau plus élevé de déclarations inexactes concernant ce régime. Le **tableau 2.3** et le **graphique 2.5** présentent les résultats des contrôles dans l'exploitation pour le régime le plus onéreux (prime à la vache allaitante). Ces résultats montrent, par exemple, qu'en 2000 les autorités néerlandaises ont réduit les montants demandés dans 18 % des cas sélectionnés pour les contrôles SIGC et en ont rejeté 2 %.

2.26. Si certains États membres n'ont pas mis en place leur base de données d'identification et d'enregistrement des bovins pour la date prévue du 1^{er} janvier 2001, plusieurs ont cependant été en mesure de réaliser des contrôles croisés informatisés approfondis avant le paiement (en 2001) des primes aux bovins liées aux demandes d'aide introduites au cours de l'année 2000.

Les services de la Commission ont également relevé que, dans la majorité des États membres, les contrôles étaient facilités par une base de données fonctionnant correctement. Il est également rappelé que la réforme de la PAC en 2000 a introduit plusieurs régimes de primes aux bovins, nouveaux ou considérablement modifiés, pouvant être mieux contrôlés grâce à ce nouvel outil, qui est également essentiel pour les dispositions en matière de contrôles établies dans les règlements relatifs au SIGC.

En ce qui concerne les mesures prises par les autorités néerlandaises, consistant à réduire les demandes au cours de l'année 2000, elles découlent probablement de l'audit sur place des dépenses agricoles effectué par la Commission en septembre 1999.

Tableau 2.3 — Inspections SIGC pour les demandes de prime à la vache allaitante — Résultats des contrôles sur place en 2000

État membre	Nombre total de demandes présentées	Demandes contrôlées		Demandes partiellement rejetées		Demandes intégralement rejetées	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Autriche	90 224	13 188	14,62	1 021	7,74	37	0,28
Belgique	17 493	1 952	11,16	67	3,43	4	0,20
Danemark ⁽¹⁾	9 732	(¹)		(¹)		(¹)	
Allemagne ⁽¹⁾	35 626	(¹)		(¹)		(¹)	
Grèce ⁽²⁾	(²)	(²)		(²)		(²)	
Espagne	74 208	8 395	11,31	633	7,54	58	0,69
France ⁽¹⁾	138 303	(¹)		(¹)		(¹)	
Irlande	70 591	8 612	12,20	621	7,21	47	0,55
Italie ⁽³⁾	60 900	26 552	43,60	2 502	9,42	549	2,07
Luxembourg	515	60	11,65	5	8,33	0	0,00
Pays-Bas	5 496	520	9,46	94	18,08	11	2,12
Portugal	31 413	3 770	12,00	579	15,36	23	0,61
Finlande	1 431	173	12,09	31	17,92	2	1,16
Suède	10 816	1 274	11,78	67	5,26	9	0,71
Royaume-Uni	49 400	3 026	6,13	235	7,77	16	0,53
Total	596 148	67 522	11,33	5 855	8,67	756	1,12

⁽¹⁾ Danemark, Allemagne et France: données communiquées à la Commission dans un format incompatible.

⁽²⁾ Grèce: données non communiquées à la Commission.

⁽³⁾ Italie: données incomplètes communiquées à la Commission.

NB 1: Les différences en pourcentage des erreurs détectées peuvent s'expliquer à la fois par les différences au niveau du nombre de demandes inexactes qui ont été présentées et par les différences au niveau de l'efficacité en matière de détection.

NB 2: Une demande est intégralement rejetée lorsqu'une différence supérieure à 20 % est détectée entre le nombre d'animaux déclarés et celui fixé comme éligible ou lorsque la différence résulte d'irrégularités commises de manière intentionnelle.

Source: DG AGRI — Statistiques SIGC 2000.

Huile d'olive

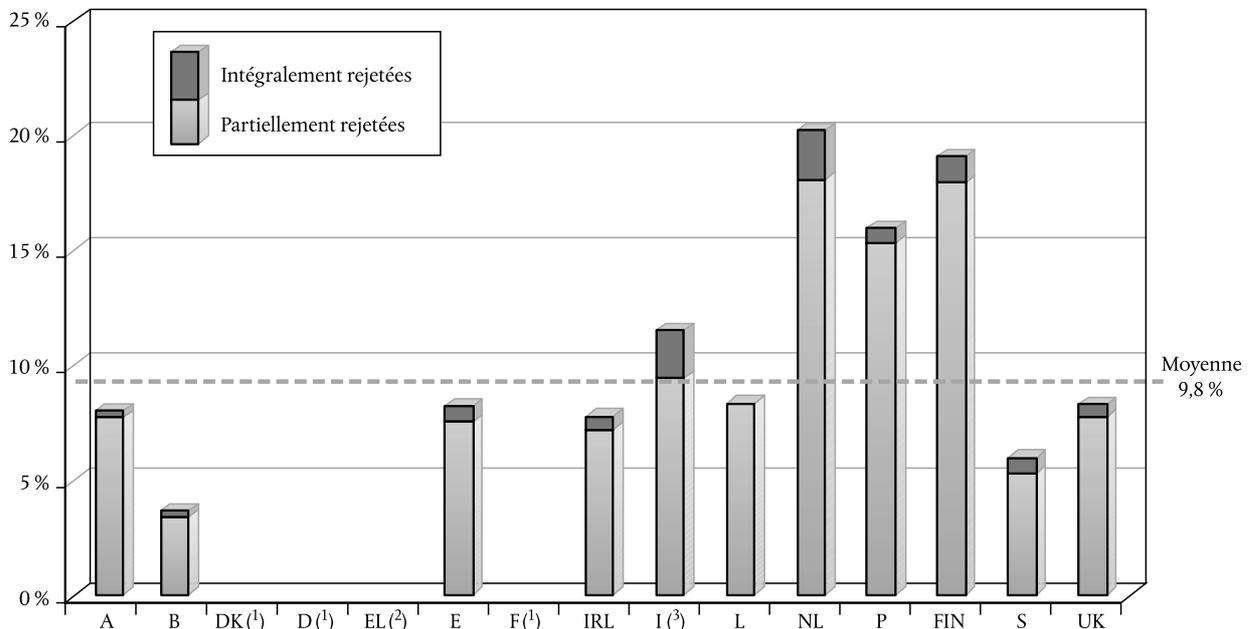
2.27. La charge que représente l'aide aux producteurs d'huile d'olive pour le budget s'est élevée à 2 505 millions d'euros en 2001, soit 6 % de l'ensemble des dépenses liées à la PAC. Cette subvention est payée aux producteurs en fonction de la quantité d'huile produite, telle que certifiée par des moulins agréés.

Système de contrôle

2.28. Les agences de contrôle pour l'huile d'olive des États membres sont tenues d'inspecter 30 % des moulins agréés chaque année. Les États membres doivent également mettre en place un système d'information géographique pour l'oléiculture. Les organisations de producteurs doivent contrôler les demandes et veiller, entre autres, à ce que celles-ci concordent avec les registres de trituration.

2.28. Les services de la Commission contrôlent l'introduction et l'efficacité des nouveaux outils de contrôle auxquels la Cour fait référence.

Graphique 2.5 — Prime à la vache allaitante — Pourcentage de demandes contrôlées contenant des erreurs



⁽¹⁾ Danemark, Allemagne et France: données communiquées à la Commission dans un format incompatible.

⁽²⁾ Grèce: données non communiquées à la Commission.

⁽³⁾ Italie: données incomplètes communiquées à la Commission.

NB 1: Les différences en pourcentage des erreurs détectées peuvent s'expliquer à la fois par les différences au niveau du nombre de demandes inexactes qui ont été présentées et par les différences au niveau de l'efficacité en matière de détection.

NB 2: Une demande est intégralement rejetée lorsqu'une différence supérieure à 20 % est détectée entre le nombre d'animaux déclarés et celui fixé comme éligible ou lorsque la différence résulte d'irrégularités commises de manière intentionnelle.

Source: DG AGRI — Statistiques SIGC 2000.

Observations de la Cour

2.29. Lorsque l'aide est octroyée sur la base des quantités produites, il est particulièrement important que le système de contrôle soit fiable. Les éléments probants concernant l'exactitude des informations communiquées par un moulin ne peuvent être obtenues qu'au moment de la trituration. L'audit des aides pour l'huile d'olive doit donc prendre en compte le degré d'exactitude des informations que le système de contrôle permet de garantir. Les déficiences constatées en 2001 incluaient l'absence de casier oléicole en Grèce; en Espagne, des cas ont été relevés où des moulins pressaient des olives sans offrir la possibilité à l'agence concernée d'être présente; par ailleurs, le système d'information géographique relatif à l'oléiculture faisait défaut et les contrôles n'ont pas porté sur un nombre suffisant de moulins.

Développement rural

2.30. Les dépenses de développement rural ont représenté 4 364 millions d'euros en 2001, soit 10 % de l'ensemble des dépenses liées à la PAC. Les régimes les plus onéreux concernent le soutien des actions agro-environnementales, l'aide aux régions défavorisées (qui incluent à présent plus de 50 % de la surface agricole de l'UE) et l'aide à la sylviculture. Les dépenses sont effectuées sur la base de plans de développement rural élaborés par les États membres et approuvés par la Commission.

Système de contrôle

2.31. Il n'existe pas de système de contrôle commun pour les dépenses de développement rural. Les conditions comprennent habituellement le respect de «bonnes pratiques agricoles» et des normes minimales en matière d'incidence sur l'environnement, d'hygiène et de bien-être des animaux. Les États membres disposent toutefois d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le choix des régions à financer et la conception de systèmes de contrôle adaptés. Plusieurs organismes de certification ont exprimé des doutes à l'égard de ces dépenses, notamment ceux des organismes payeurs français, portugais et bavarois, les premiers concernés par les paiements en faveur du développement rural, qui ont assorti leurs opinions d'audit de réserves.

2.29. *Les faiblesses relevées par la Cour en 2001 font — ou feront — l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Il y a lieu cependant de signaler que, depuis le 1^{er} novembre 1998, le registre oléicole a été remplacé par le système d'information géographique pour les olives qui doit être achevé pour le 1^{er} novembre 2001. Au cours de la période intermédiaire, en attendant que l'Oligis soit achevé, les États membres sont invités à effectuer un nombre croissant de contrôles sur place. Les services de la Commission suivent de près les progrès dans ce domaine.*

2.31. *La réglementation communautaire définit un cadre général pour le système de gestion, de contrôle et de sanction pour les mesures de développement rural. Néanmoins, considérant la grande diversité des mesures et des organisations administratives dans les États membres, les règles détaillées d'application sont définies par les États membres eux-mêmes conformément au principe de subsidiarité. Les services de la Commission ont toutefois cherché à assurer une certaine harmonisation entre les États membres en leur adressant des recommandations dans un document d'orientations. Par ailleurs, les conclusions des organismes de certification sont prises en compte dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie.*

Observations de la Cour

2.32. En 2001, l'audit a comporté un contrôle spécifique de l'aide aux régions défavorisées. Ce dernier a permis d'établir que les systèmes comptables et de contrôle souffraient de déficiences notables. Un problème qui se pose en particulier est que les normes en matière de «bonnes pratiques agricoles» sont mal définies ou invérifiables.

2.33. Les paiements sont généralement fondés sur les surfaces cultivables. Tous les types d'erreurs relatives aux régimes d'aide «surfaces» affectent également les paiements dans ce domaine, avec le risque, en outre, que les exploitants agricoles ne respectent pas les conditions mentionnées au point 2.32.

Autres dépenses

2.34. En 2001, les dépenses non traitées aux points 2.12 à 2.33 ont représenté 11 543 millions d'euros, soit 27 % des dépenses liées à la PAC. Ce montant englobe les dépenses liées à des domaines comme la production de coton, la transformation de produits agricoles, les restitutions à l'exportation ainsi que d'autres formes d'interventions sur le marché.

Observations de la Cour: l'aide au coton

2.35. La Cour a procédé à un contrôle spécifique de l'aide au coton, qui s'est élevée à 733 millions d'euros en 2001, soit 2 % des dépenses liées à la PAC. En Grèce et en Espagne, cette aide est octroyée aux égreneurs et subordonnée au versement d'un prix minimal aux producteurs pour les quantités de coton livrées. Les autorités nationales sont tenues de mettre en place des contrôles visant à assurer que l'aide est versée pour la quantité appropriée.

2.36. Un contrôle fondamental consiste à vérifier l'existence des producteurs ainsi que le caractère vraisemblable des quantités livrées. Les producteurs sont tenus de présenter une déclaration de superficie. Les autorités nationales se fondent sur les informations des déclarations de superficie pour calculer le rendement par hectare de coton non égrené pour chaque producteur, ce qui permet d'examiner les rendements qui sont supérieurs aux seuils acceptables. Ces contrôles, associés aux contrôles par recoupement effectués dans le cadre

2.32. Les conclusions de l'enquête de la Cour sur les aides aux zones défavorisées seront soigneusement évaluées par les services de la Commission. La question du contrôle des bonnes pratiques agricoles est bien connue des services de la Commission. Ceux-ci ont formulé des recommandations spécifiques sur cette question dans le document d'orientations mentionné au point 2.31.

2.33. Les erreurs liées aux surfaces font l'objet aussi d'une évaluation dans le cadre de l'apurement de conformité, tant dans les enquêtes générales concernant le SIGC que dans les enquêtes spécifiques concernant les mesures de développement rural.

2.36-2.37. L'incompatibilité de l'identification des parcelles de coton en Grèce, et la difficulté qui en résulte de confirmer les surfaces des parcelles de coton, est actuellement examinée par les services de la Commission dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes. Des dispositions réglementaires ont cependant déjà été mises en place.

Les articles 9 bis, paragraphe 1 et 13, paragraphe 1, point d), du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil prévoient que, au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2003, les systèmes

OBSERVATIONS DE LA COUR

du SIGC et aux contrôles sur place, sont destinés à lutter contre le risque que les producteurs sous-estiment la surface consacrée au coton afin de surévaluer les demandes concernant des cultures susceptibles de bénéficier de l'aide «surfaces».

2.37. En Grèce, près de 30 % des parcelles déclarées portent des références incompatibles avec celles du SIGC. Il est donc impossible de confirmer la superficie de ces parcelles. De plus, les systèmes informatisés permettent d'allouer le même numéro à des parcelles différentes.

2.38. En outre, en Grèce, il n'existait pas d'instructions claires et détaillées relatives à la sélection, à la programmation et à la méthodologie applicables en matière de contrôles sur place des déclarations de superficie présentées par les producteurs de coton. Par conséquent, pour la campagne de commercialisation 2000/2001, les déclarations ont été sélectionnées de manière aléatoire et non sur la base d'une analyse de risque. Les inspections ont eu lieu après les récoltes, et souvent après le labourage des parcelles en question. Un nombre exceptionnellement élevé d'inspections ont été effectuées le même jour et les rapports établis ne comportaient pas d'informations précises quant aux parcelles examinées, à la méthodologie appliquée ou aux éléments à l'appui des conclusions. En raison de ces déficiences, le taux d'erreur constaté est resté faible (0,05 % du nombre de parcelles examinées). Ce résultat est sensiblement différent des résultats de l'audit effectué par la Cour sur l'exactitude des déclarations de superficie pour 2001/2002. Dans 16,7 % des déclarations contrôlées, des écarts considérables (dépassant les tolérances nationales) ont été détectés entre les zones déclarées et celles consacrées à la culture de coton.

Caséine

2.39. L'audit 2001 a comporté un contrôle spécifique de l'aide au lait écrémé transformé en caséine, qui s'est élevée à 263 millions d'euros, soit 0,6 % des dépenses liées à la PAC. Dans le cadre de cet audit, l'examen d'un échantillon de 107 paiements a été réalisé, pour lesquels aucune erreur n'a été relevée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

de gestion et de contrôle appliqués à certaines mesures d'aides communautaires doivent être conçus de manière à permettre aux systèmes de fonctionner conjointement ou d'échanger des données sans problèmes ni heurts, entre eux et le système intégré. Les régimes d'aides communautaires concernés, qui comprennent l'aide à la production pour le coton, sont prévus dans l'annexe du règlement (CE) n° 495/2001, de la Commission, modifiant l'annexe du règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil. Cette obligation a été rappelée à tous les États membres par lettre du 8 mars 2002, et ceux-ci ont été invités à fournir une mise à jour de la situation pour chaque secteur de produit concerné.

2.38. *Les services de la Commission prennent acte de l'observation critique de la Cour en ce qui concerne la Grèce, et ont constaté des déficiences similaires dans le cadre de leurs audits des dépenses agricoles. Tout manquement de ce type dans les systèmes de gestion ou de contrôle des autorités nationales sera dûment pris en considération dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.*

Néanmoins, si la Commission reconnaît pleinement les graves lacunes relevées par la Cour en ce qui concerne les contrôles sur place des parcelles utilisées pour la culture du coton, en particulier parce qu'elles reflètent dans les grandes lignes celles que les services de la Commission relèvent régulièrement dans leurs rapports, il ne faut pas perdre de vue que l'aide pour le coton est versée sur la base des livraisons réelles aux manufactures et non pas sur la base de la superficie déclarée. Par conséquent, lorsqu'il s'agira d'apprécier l'existence d'un quelconque risque pour le Fonds, en vue de déterminer les conséquences financières d'un contrôle déficient des parcelles, les services de la Commission tiendront compte de l'incidence éventuelle de ces lacunes sur le résultat global, d'autres contrôles et procédures ayant probablement plus de poids.

Autres observations importantes

2.40. Dans ce domaine, l'observation la plus importante a trait au fait que, en Allemagne, des subventions pour l'arrachage des vignes ont été octroyées pour des vignes plantées moins de dix ans auparavant, alors que de telles dépenses sont inéligibles. En France, un paiement relatif à l'aide au tabac s'est avéré dépasser le quota maximal.

2.40. Dans sa réponse à l'observation de la Cour, l'Allemagne conteste les conclusions de cette dernière et soutient qu'il y aurait en outre un problème linguistique dans la version allemande du règlement concerné. Les services de la Commission examineront donc cette question de manière plus approfondie.

Concernant le tabac et le quota maximal, les États membres peuvent, sous certaines conditions, procéder à des transferts. Ce point doit encore faire l'objet d'un examen détaillé avant de pouvoir se prononcer.

*Observations horizontales***Prélèvements**

2.41. La réglementation communautaire souligne normalement le fait que le montant total de l'aide doit être payé directement à l'exploitant agricole, à l'exportateur ou à l'entreprise concernée. À l'instar des années précédentes, l'audit a montré que des prélèvements continuent d'être effectués⁽¹²⁾, bien au-delà de ce qui est autorisé par les règlements et la jurisprudence. Ces derniers ne représentent pas une charge supplémentaire pour le budget.

2.41. La Commission a suivi avec toute l'attention requise le respect de la clause du paiement intégral. C'est la raison pour laquelle des corrections ont déjà été faites par le passé et le sont encore actuellement, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

À partir de l'exercice financier 2002, la Grèce n'opère plus ces déductions des aides et des primes de la PAC dans les secteurs cités par la Cour.

La base de données CATS

2.42. La Commission dispose d'une base de données qui contient l'ensemble des informations relatives aux paiements effectués, au titre du FEOGA-Garantie, dans les quinze États membres, pendant l'exercice précédent⁽¹³⁾. La Cour a testé les données relatives à l'exercice 2000 afin de vérifier leur fiabilité et leur caractère vraisemblable, la cohérence de la date de paiement et de l'exercice, et l'exactitude de l'aide payée. Les résultats de ces tests montrent que:

2.42. Il y a lieu de souligner que la base de données CATS contient 30 millions d'enregistrements pour l'exercice 2000 dont chacun contient jusqu'à 128 champs potentiels. Même avec des ressources illimitées, il est presque impossible de vérifier chaque valeur séparément. La Commission reconnaît qu'un contrôle de qualité supplémentaire pour les données CATS est souhaitable. Cependant, la nécessité de ce contrôle est à envisager sous l'angle de l'ensemble des priorités de la Commission. L'avis de la Cour sera pris en considération dans l'analyse de risque de la direction responsable.

⁽¹²⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2000, points 2.37 et 2.40.

⁽¹³⁾ Ces données sont mises à la disposition de la Commission par les États membres en vertu du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 (JO L 158 du 8.7.1995, p. 6) et du règlement (CE) n° 2390/1999 de la Commission du 25 octobre 1999 (JO L 295 du 16.11.1999, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- a) la Grèce n'a pas fourni les données détaillées demandées;
- b) la plupart des données des autres États membres (à l'exception notable du Luxembourg) comportaient de nombreuses insuffisances.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) *En mai 2002, la Grèce a commencé à envoyer les informations détaillées demandées (exercice 2000) à la Commission. Relevons que les comptes de la Grèce pour l'exercice 2000 n'ont pas encore été financièrement apurés.*
- b) *L'exercice 2000 était le premier pour lequel la base de données CATS a été pleinement opérationnelle. Les contrôles de qualité suivants ont été entrepris au niveau central sur la base de données CATS:*
- *caractère complet des données en ce qui concerne les postes budgétaires,*
 - *rapprochement avec les comptes annuels,*
 - *caractère complet des données en ce qui concerne le tableau des X,*
 - *respect des listes de codes.*

Conclusion générale sur les dépenses liées à la politique agricole commune (PAC)

2.43. L'audit a fait apparaître que les déclarations présentées par les exploitants agricoles et par d'autres bénéficiaires de subventions sont affectées de manière significative par des erreurs. Bien que le SIGC permette de détecter de nombreuses erreurs, les paiements effectués par les organismes payeurs en contiennent encore un nombre important. La mise en œuvre du SIGC n'est toujours pas achevée et celle des systèmes d'identification des bovins, prévue pour janvier 2000, n'a pas été effectuée en temps utile (voir points 2.18, 2.19 et 2.26).

2.44. La présentation des résultats des contrôles SIGC devrait être améliorée, et notamment opérer la distinction entre contrôles aléatoires et contrôles effectués sur la base d'une analyse de risque. La Commission devrait refaire et contrôler chaque année un certain nombre d'inspections SIGC sur la base d'un échantillon représentatif.

2.45. Les types d'erreurs constatés pour les régimes d'aide «surfaces» affectent également les paiements liés au développement rural, avec le risque, en outre, que les exploitants agricoles ne respectent pas les normes en matière de bonnes pratiques agricoles prévues par ces régimes. Ces normes sont souvent mal définies ou invérifiables.

2.43. *La Commission considère que le SIGC permet de limiter dans une large mesure l'incidence d'erreurs. En outre, la Commission améliore constamment le système de contrôle en modifiant les règlements concernés et en encourageant les États membres à les mettre en œuvre et à les développer pleinement. C'est le cas, par exemple, pour la mise en œuvre du système d'identification des bovins ou pour l'introduction, au plus tard pour le 1^{er} janvier 2005, d'un système d'identification géographique (voir point 2.16).*

2.45. *La question du contrôle des bonnes pratiques agricoles est connue des services de la Commission. Ceux-ci ont formulé des recommandations spécifiques sur cette question dans le document d'orientations mentionné au point 2.31.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.46. Les aides octroyées pour des quantités produites qui ne peuvent faire l'objet d'un contrôle *ex post* doivent être soumises à un système de contrôle rigoureux. Cependant, les régimes de ce type les plus importants (huile d'olive et coton) présentent des déficiences particulières en termes de mise en œuvre des contrôles par les États membres (voir points 2.28-2.29 et 2.36-2.40).

2.47. La Commission devrait entreprendre les actions nécessaires en vue de rendre la base de données CATS plus fiable et utile.

APUREMENT DES COMPTES

Introduction

2.48. Dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, la Commission décide si les dépenses visant à mettre en œuvre la PAC auxquelles ont procédé les organismes payeurs doivent être définitivement imputées au budget communautaire. Depuis 1996, la Commission a adopté:

- a) une décision d'apurement financier annuelle fondée sur la certification des comptes des organismes payeurs par des organismes de certification désignés par les États membres. Ces organismes de certification doivent fournir une assurance concernant l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes;
- b) des décisions de conformité lorsqu'elle décide d'exclure certaines dépenses du financement communautaire parce qu'elles ne sont pas conformes aux règles communautaires. Ces décisions peuvent couvrir plusieurs exercices FEOGA.

Un organe de conciliation est chargé de faciliter le rapprochement des positions de la Commission et des États membres en ce qui concerne toute proposition de correction dont il est saisi. Les corrections peuvent également être soumises à la Cour de justice européenne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.46. Il est fait référence aux réponses données aux points 2.29. et 2.38. Les services de la Commission ont également détecté des insuffisances dans les contrôles, qui sont régulièrement et systématiquement traitées dans la procédure d'apurement des comptes de la Commission.

2.47. À l'avenir, les contrôles de qualité portant sur les données CATS seront améliorés à l'aide d'une série de vérifications, similaires à celles faites par la Cour; en outre, des contrôles de qualité plus stricts (par exemple, sur l'utilisation de listes de codes) seront intégrés dans le programme utilisé par les États membres pour envoyer les données à la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.49. Les points suivants portent sur:

- a) la décision financière pour l'exercice FEOGA 2001 ⁽¹⁴⁾;
- b) trois décisions de conformité relatives aux exercices 1996-2000 ⁽¹⁵⁾.

2.50. L'examen de la Cour a pour objet de répondre aux questions suivantes:

- a) concernant l'apurement financier:
 - i) les travaux des organismes de certification, tels que présentés dans les rapports de ces derniers, sont-ils suffisants pour étayer leurs certificats?
 - ii) les organismes payeurs satisfont-ils aux critères d'agrément (y compris en matière de sécurité des systèmes informatiques)?
 - iii) la décision financière de la Commission tient-elle compte des conclusions des organismes de certification (dans la mesure où leurs travaux ont été jugés satisfaisants)?
- b) concernant les décisions de conformité:
 - i) les corrections appliquées dans le cadre des décisions de conformité sont-elles appropriées et bien fondées?

Apurement financier

2.51. La Cour a examiné les rapports concernant les dix organismes payeurs les plus importants en termes de dépenses, ainsi que tous ceux dont les certificats sont d'une manière ou d'une autre assortis de réserves (voir **tableau 2.4**). La Cour a également examiné les travaux de la Commission relatifs à l'élaboration de la décision financière.

⁽¹⁴⁾ Décision 2002/461/CE de la Commission du 12 juin 2002 (JO L 160 du 18.6.2002, p. 28).

⁽¹⁵⁾ Décision 2001/137/CE de la Commission du 5 février 2001 (JO L 50 du 21.2.2001, p. 9), décision 2001/557/CE de la Commission du 11 juillet 2001 (JO L 200 du 25.7.2001, p. 28) et décision 2001/889/CE de la Commission du 12 décembre 2001 (JO L 329 du 14.12.2001, p. 68).

Tableau 2.4 — Organismes payeurs ventilés par dépenses déclarées en 2001

N°	État membre	Organisme payeur	Montants déclarés en Mio EUR	% du total	Comptes ayant fait l'objet de réserves ⁽¹⁾	Comptes corrigés	Comptes disjoints ⁽²⁾
1	Italie	AGEA	5 111,74	12,19	✓	✓	
2	France	ONIC	4 147,32	9,89			
3	Grèce	OPEKEPE (ex GEDIDAGEP)	2 605,78	6,22	✓	✓	✓
4	Royaume-Uni	DEFRA (ex MAFF)	2 137,21	5,10		✓	
5	Espagne	Andalucia	1 614,06	3,85	✓		
6	Irlande	DAF	1 533,45	3,66			
7	France	ONIOL	1 261,37	3,01			
8	Danemark	EU-direktoratet	1 111,73	2,65			
9	Allemagne	Bayern, Landwirtschaft	943,63	2,25			
10	Autriche	AMA	939,09	2,24			
			21 405,38	51,05			
11	Espagne	Castilla-Léon	888,73	2,12			
12	Espagne	Castilla-La Mancha	876,00	2,09	✓	✓	
13	France	ACCT/SDE	849,67	2,03	✓		
14	France	Ofival	847,25	2,02	✓		
15	Finlande	MMM	815,35	1,94			
16	Suède	SJV	779,66	1,86			
17	Royaume-Uni	IBEA	740,23	1,77			
18	Portugal	INGA	720,83	1,72		✓	
19	Espagne	FEGA	710,38	1,69			✓
20	Allemagne	Niedersachsen	698,01	1,66			
21	Espagne	Extremadura	590,96	1,41	✓		
22	France	CNASEA	584,57	1,39	✓		
23	Belgique	BIRB	583,46	1,39			
24	Royaume-Uni	SERAD	573,02	1,37			
25	France	Onilait	559,66	1,33	✓		
26	Allemagne	Hamburg-Jonas	549,24	1,31			
27	Allemagne	BLE	504,93	1,20			
28	Espagne	Aragón	458,85	1,09			
29	Allemagne	Mecklenburg-Vorpommern	401,06	0,96			
30	Allemagne	Baden-Württemberg	393,67	0,94			
31	Allemagne	Brandenburg	362,87	0,87			
32	Pays-Bas	PZ	362,15	0,86			
33	Espagne	Cataluña	359,60	0,86	✓		
34	France	FIRS	359,13	0,86	✓		
35	Allemagne	Sachsen-Anhalt	358,17	0,85	✓		
36	Belgique	Min. Agr. — DG3	330,08	0,79			
37	Pays-Bas	LASER	318,20	0,76			
38	Allemagne	Sachsen	302,80	0,72			
39	Pays-Bas	HPA	297,45	0,71			
40	Allemagne	Nordrhein-Westfalen LWK Müntst	295,11	0,70			
41	Allemagne	Schleswig-Holstein	282,82	0,67			
42	Royaume-Uni	DARD	260,91	0,62			
43	Allemagne	Thüringen	260,19	0,62			
44	Royaume-Uni	NAWAD	258,72	0,62			
45	France	Oniflor	253,84	0,61	✓		
46	Italie	SAISA (ex DCCC)	249,49	0,60			
47	France	Onivins	222,22	0,53	✓		
48	Allemagne	Hessen	195,96	0,47			
49	Espagne	Canarias	195,06	0,47			
50	Allemagne	Rheinland-Pfalz	172,30	0,41			
51	France	Odeodom	166,61	0,40	✓		
52	Portugal	IFADAP	154,14	0,37	✓	✓	
53	Espagne	Valencia	139,37	0,33			
54	Espagne	Navarra	128,95	0,31	✓	✓	
55	Espagne	Galicía	119,71	0,29			
56	Allemagne	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	103,24	0,25			
57	Italie	ENR	97,48	0,23			
58	Espagne	Murcia	85,13	0,20	✓		
59	Autriche	BMLFUW Präs B10	64,83	0,15			
60	Espagne	Pais Vasco	60,92	0,15		✓	✓
61	Espagne	Asturias	57,99	0,14			
62	Espagne	Madrid	52,66	0,13	✓		
63	Espagne	La Rioja	50,32	0,12			
64	Autriche	ZA Salzburg	48,60	0,12			
65	Irlande	DMNR	48,60	0,12			
66	Pays-Bas	DLG	44,23	0,11			
67	Pays-Bas	PT	42,03	0,10			
68	Pays-Bas	PVVE	39,23	0,09			
69	Luxembourg	Min. Agric.	29,27	0,07	✓		
70	Espagne	Cantabria	27,46	0,07			
71	Espagne	Baleares	21,93	0,05	✓		
72	Allemagne	Bayern, Umwelt	21,38	0,05	✓	✓	
73	Royaume-Uni	FC	20,55	0,05			
74	Allemagne	Saarland	16,38	0,04			
75	Belgique	Vlaamse Gemeenschap	12,08	0,03			✓
76	Allemagne	Hamburg	11,26	0,03			
77	Belgique	Région wallonne	9,07	0,02	✓	✓	
78	France	Ofimer	7,48	0,02			
79	Espagne	FROM	6,33	0,02			
80	Allemagne	Nordrhein-Westfalen LfEJ	6,12	0,01			
81	Allemagne	Bremen	1,75	0,00			
82	Royaume-Uni	CCW	1,72	0,00			
83	Allemagne	Berlin	1,60	0,00			
		TOTAL	41 926,40	100,00			

⁽¹⁾ Comptes faisant l'objet de réserves de la part des organismes de certification en raison d'erreurs de nature financière, de restrictions concernant l'étendue ou d'autres réserves.

⁽²⁾ Montant disjoint de la déclaration financière d'avril/mai 2002.

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

Danemark: 7,45508, Suède: 8,98170, Royaume-Uni: 0,621063.

Source: Rapport de synthèse de la Commission sur l'apurement financier des comptes du FEOGA-Garantie pour 2001.

Décision financière pour l'exercice 2001

2.52. La Commission a adopté sa décision d'apurement financier le 12 juin 2002, après la date butoir du 30 avril prévue par la réglementation. La Commission a accepté les comptes des organismes payeurs sous réserve des exceptions et des conditions suivantes:

- a) La Commission a exclu (disjoint) de la décision les comptes de quatre organismes payeurs qui représentaient 3 391 millions d'euros, soit 8 % de l'ensemble des dépenses déclarées. Les comptes des organismes payeurs de la Grèce et de la Communauté flamande (Belgique) n'ont pas été apurés parce qu'ils n'avaient pas communiqué à la Commission les données informatisées relatives aux paiements dont celle-ci a besoin. Pour le FEGA et l'organisme payeur du Pays basque (Espagne), la Commission a demandé des informations complémentaires;
- b) À titre de sanction pour paiement tardif, dépassement des plafonds de dépenses et non-recouvrement des superprélèvements sur le lait dans les délais impartis, la Commission a estimé dans sa décision que les «avances» versées aux États membres en 2001 étaient trop élevées (excédent de 131,4 millions d'euros), mais que le Portugal pouvait prétendre à un remboursement de 20,6 millions d'euros suite à l'attribution d'un quota laitier supplémentaire aux Açores;
- c) En se fondant sur les conclusions des organismes de certification, la Commission a ajusté, pour un total de 9,2 millions d'euros, les dépenses déclarées par dix organismes payeurs.

Les organismes de certification

Désignation tardive des organismes de certification

2.53. Deux organismes de certification ont été désignés tardivement: l'organisme payeur grec (le troisième en importance au niveau communautaire) l'a été le 14 octobre 2001, un jour avant la fin de l'exercice, et AGEA-Italie, le plus important organisme payeur de la Communauté, le 12 décembre 2001 seulement. Les rapports finals et les certificats devaient être fournis avant le 10 février 2002.

2.53. La Commission regrette vivement que les organismes de certification de l'Italie et de la Grèce n'aient pas été désignés plus tôt dans l'année et veillera à ce que ce soit fait pour 2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusions des organismes de certification

2.54. Les rapports des organismes de certification indiquent que le niveau d'erreurs observé dans les comptes des organismes payeurs en termes d'intégralité, d'exactitude et de véracité ne dépasse pas 1 % de l'ensemble des dépenses déclarées. Les certificats des organismes de certification ne permettent cependant pas d'apporter l'assurance que les faits déclarés par les bénéficiaires dans leurs demandes de paiement reflètent la réalité. Les audits de la Cour ont permis de montrer que c'est à ce niveau que les erreurs sont les plus susceptibles de se produire. Les organismes de certification sont seulement tenus de certifier si les systèmes de gestion et d'information des organismes payeurs sont susceptibles de garantir la bonne exécution des paiements.

2.54. Le certificat n'a pas pour objet de garantir que les faits déclarés par les bénéficiaires dans les demandes de paiement reflètent la réalité. Conformément à l'article 3 du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission, le certificat émis par l'organisme de certification porte sur la conformité des paiements avec les règles communautaires seulement en ce qui concerne la capacité des structures administratives des organismes payeurs d'assurer que la conformité avec ces règles a été vérifiée avant que le paiement ne soit réalisé. Toutefois, la Commission tient à souligner que l'assurance raisonnable de la conformité aux règles des dépenses encourues ne découle pas uniquement de l'audit financier. En effet, par la décision d'audit financier, la Commission accepte les comptes sur la base des certificats et des rapports de l'organisme de certification, mais sans préjudice des décisions de conformité ultérieures permettant le recouvrement des dépenses qui s'avèreraient ne pas avoir été conformes aux règles communautaires. Dans le cadre de la réforme de la procédure d'apurement, les États membres devaient non seulement agréer des organismes payeurs et nommer des organismes délégués responsables des contrôles, mais aussi définir des fonctions d'audit interne. L'assurance raisonnable doit donc être fournie par l'ensemble des mesures introduites par la réforme de la procédure d'apurement en 1995.

Les organismes payeurs

Certains organismes payeurs ne satisfont pas aux critères d'agrément

2.55. En Grèce, l'ancien organisme payeur (Gedidagep) a été remplacé par l'Opekepe en octobre 2001. L'agrément du nouvel organisme payeur a été accordé à titre transitoire pour une durée d'un an le 3 septembre 2001. L'agrément à titre définitif sera fonction des améliorations apportées à la structure et à l'organisation de ce dernier.

2.56. L'organisme de certification de deux des organismes payeurs français (Odeadom et SDE) considère que ceux-ci ne satisfont pas aux critères d'agrément. Le principal régime pour lequel le SDE est compétent (prime à la vache allaitante) sera confié à un autre organisme payeur français (Ofival) à compter de l'exercice FEOGA 2003. Toutefois, le SDE restera compétent pour deux régimes de moindre importance, alors que l'organisme de certification, la Commission et la Cour sont d'avis qu'il devrait cesser ses activités.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.57. L'organisme de certification de l'organisme payeur portugais (Ifadap) considère que ce dernier n'a pas satisfait à un grand nombre de critères d'agrément. Selon l'organisme de certification et la Commission, l'organisme payeur de la Communauté flamande (Belgique) ne satisfait pas aux critères d'agrément. Dans les deux cas, la Commission n'a pas encore pris de mesure correctrice. Si la Commission estime qu'un État membre ne déploie pas suffisamment d'efforts pour améliorer la situation, elle peut réduire les avances mensuelles ⁽¹⁶⁾.

Certificats d'audit assortis de réserves

2.58. Les certificats relatifs à 23 organismes payeurs ont été assortis de réserves en raison de doutes quant à l'éligibilité des dépenses, de l'insuffisance des contrôles internes [en Grèce, en Italie (AGEA) et au Luxembourg] et du niveau d'erreurs financières constaté par les organismes de certification. Dans la plupart des cas, la Commission a proposé des corrections ou examinera les points soulevés dans le cadre d'une décision de conformité. Elle n'a cependant pas proposé de corrections sanctionnant l'erreur extrapolée constatée par les organismes de certification de trois organismes payeurs français (représentant 51,5 millions d'euros au total) et d'un organisme payeur espagnol (0,1 million d'euros).

Sécurité des systèmes informatiques des organismes payeurs

2.59. Les critères d'agrément des organismes payeurs portent notamment sur la protection et le contrôle des systèmes informatiques ⁽¹⁷⁾. Fin 1999, la Commission a lancé une série d'audits des systèmes informatiques des organismes payeurs, en se fondant sur les travaux antérieurs de ces derniers et des organismes de certification. Huit cabinets d'audit privés ont vérifié que les systèmes de 49 organismes payeurs (qui représentent ensemble environ 90 % de l'ensemble des dépenses déclarées)

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.57. Afin de réduire les avances mensuelles, la Commission doit respecter les dispositions de l'article 14 du règlement (CE) n° 2040/2000, qui prévoient que les avances mensuelles ne peuvent être réduites qu'en cas «de non-respect manifeste de la réglementation et d'une utilisation manifestement abusive de fonds communautaires».

Dans le cadre du suivi de la procédure d'apurement de 2001, les services de la Commission ont informé les autorités portugaises de la proposition d'une correction financière de 2 % des dépenses de l'Ifadap (2,8 millions d'euros).

Dans la perspective d'une régionalisation plus poussée des compétences du FEOGA en Belgique, les services de la Commission surveillent actuellement de près la procédure d'agrément des organismes payeurs élargis.

2.58. Pour un organisme payeur français (CNASEA), une correction (de 1 million d'euros) a malheureusement été oubliée dans l'apurement comptable. L'erreur sera corrigée dans le cadre de la procédure de conformité.

Pour les deux autres organismes payeurs français (Ofival et SDE) ainsi que pour l'organisme payeur espagnol, la Commission estime qu'il n'est pas possible d'appliquer les corrections mentionnées pour l'instant. Ces corrections seront proposées et examinées en détail lors de la procédure de conformité.

⁽¹⁶⁾ Article 13 de la décision 94/729/CE du Conseil du 31 octobre 1994 concernant la discipline budgétaire (JO L 293 du 12.11.1994, p 14).

⁽¹⁷⁾ Point 6 vi) de l'annexe du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 (JO L 158 du 8.7.1995, p. 6).

étaient conformes avec les orientations en matière de sécurité informatique, pour un coût de 1,1 million d'euros. Aucun contrôle des systèmes d'application en tant que tels n'a été effectué; l'audit s'est limité à une description générale des contrôles opérés en matière d'entrée et de traitement de données comptables et analytiques. Les cabinets d'audit ont classé les performances actuelles et les améliorations envisagées sur une échelle de 0 à 5 ⁽¹⁸⁾ en se fondant sur seize critères de sécurité informatique. La Cour a sélectionné cinq cabinets et, pour chacun d'entre eux, a examiné un rapport ⁽¹⁹⁾. Globalement, les rapports sont de bonne qualité.

2.60. À la fin de 2001, 35 rapports avaient été présentés et adoptés. Ils indiquent que la plupart des organismes payeurs n'ont pas satisfait aux critères d'agrément. Aucun des organismes payeurs contrôlés n'a obtenu le résultat «très bien» (total de 5), et *un seul* a obtenu le résultat «bien» (total de 4). Les déficiences les plus courantes étaient les suivantes: absence de plans de secours ou plans insuffisants (dix-huit organismes payeurs), systèmes de sécurité logiques insuffisants (quinze organismes payeurs), politiques, normes et procédures déficientes (douze organismes payeurs), et politique du personnel n'abordant pas les questions de sécurité informatique (dix organismes payeurs).

2.61. De nombreux rapports des organismes de certification indiquent que ces observations ont été suivies d'effet. Par ailleurs, les rapports montrent que, sur les 49 organismes payeurs, neuf seulement ont révisé leur plan afin de se mettre rapidement en conformité avec les conditions requises (résultat de 4 ou plus). La Commission n'envisage pas d'imposer des corrections sur la base des conclusions de l'audit informatique dans la mesure où aucun risque pour le FEOGA n'a été identifié.

Niveaux des inspections et fièvre aphteuse

2.62. En raison de la fièvre aphteuse, la grande majorité des inspections requises au titre du SIGC n'ont pas pu être réalisées au Royaume-Uni et en Irlande, et de nombreux animaux ont été abattus pendant les périodes de rétention du régime. La Commission a adopté un règlement ⁽²⁰⁾ prévoyant d'autres méthodes de contrôle, par exemple par recoupement entre les demandes de prime et le nombre d'animaux abattus.

2.61. *La Commission surveillera les points faibles afin d'améliorer les systèmes.*

2.62-2.63. *S'agissant de l'épizootie de fièvre aphteuse, après l'introduction du règlement (CE) n° 882/2001, dérogeant aux règles normales de contrôle prévues dans le règlement «SIGC» (CEE) n° 3887/92, les services de la Commission se tiennent pleinement informés des dossiers mentionnés par la Cour concernant l'Irlande et le Royaume-Uni. Puisque les États membres concernés ont décelé la nature erronée des demandes avant que le paiement ne soit effectué, les demandes ont été rejetées conformément aux exigences du SIGC. Les règles du SIGC prévoient également une deuxième année d'exclusion.*

⁽¹⁸⁾ 0 = inexistant; 1 = insuffisant; 2 = faible; 3 = doit être amélioré; 4 = bien; 5 = très bien.

⁽¹⁹⁾ DT-AGEA, MS-IBEA, PWC-INGA, E & Y-Ofival et AA-FEGA.

⁽²⁰⁾ Règlement (CE) n° 882/2001 de la Commission du 3 mai 2001 (JO L 123 du 4.5.2001, p. 20).

2.63. En Irlande du Nord, des enquêtes fondées sur ces contrôles par recoupement ont révélé que 103 exploitants agricoles avaient demandé des primes pour un nombre plus élevé d'ovins que ceux réellement abattus, et que 17 d'entre eux n'en détenaient pas sur leur exploitation au moment de l'abattage. L'organisme de certification conclut que les procédures de contrôle de la qualité des inspections du bétail devraient être réévaluées. Une situation identique a été observée en République d'Irlande (106 exploitants agricoles avaient déclaré un plus grand nombre d'ovins qu'ils n'en avaient au moment de l'abattage, et 16 d'entre eux n'en avaient pas sur leur exploitation au moment de l'abattage). Pour les exploitants dans ce cas, la seule sanction prévue par la réglementation applicable est une interdiction de demander la prime pendant deux ans.

Conclusion relative à l'apurement financier

2.64. De manière générale, les travaux des organismes de certification sont suffisants pour étayer leurs certificats, même si l'on peut s'inquiéter de la désignation extrêmement tardive des organismes de certification du premier et du troisième organisme payeur par ordre d'importance (voir point 2.53). Le niveau global d'erreur constaté par les organismes de certification dans les dossiers des organismes payeurs ne dépasse pas 1 % (voir point 2.54); cependant, ce chiffre ne permet pas d'apprécier les éléments sous-jacents aux faits générateurs de paiement déclarés par les bénéficiaires finals. La décision d'apurement financier de la Commission tient compte des conclusions des organismes de certification, sous réserve des exceptions mentionnées au point 2.58. La plupart des préoccupations exprimées par les organismes de certification feront l'objet d'un suivi dans le cadre de la décision de conformité (voir point 2.58). Le respect des critères d'agrément en matière de sécurité informatique laisse beaucoup à désirer et certains organismes payeurs sont loin de satisfaire aux critères d'agrément généraux (voir point 2.56-2.58).

Décisions de conformité

2.65. Dans ses décisions de conformité, la Commission a recours à des corrections équivalant au montant de l'indu et à des corrections forfaitaires. Les corrections équivalant au montant de l'indu sont habituellement appliquées à des «erreurs» qui peuvent être quantifiées de manière précise — paiements après échéance, paiements d'acomptes non suivis de règlements, demandes excédentaires, etc. La Commission a recours aux corrections forfaitaires lorsque des déficiences des systèmes ont une incidence financière sur le Fonds qui ne peut

2.64. *La Commission approuve la conclusion générale de la Cour selon laquelle le travail des organismes de certification constitue une base adéquate pour leurs certificats.*

La Commission insistera pour que les organismes de certification soient nommés à temps. Le faible taux d'erreur confirme que les structures administratives des organismes payeurs sont généralement satisfaisantes.

Les organismes payeurs qui ne remplissent pas complètement tous les critères généraux d'agrément font l'objet d'une surveillance étroite afin de s'assurer qu'ils mettent en œuvre les mesures requises pour améliorer la situation. Néanmoins, c'est principalement aux autorités compétentes des États membres qui délivrent ou retirent les agréments aux organismes payeurs qu'il incombe de veiller au respect permanent des critères d'agrément [article 4, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil et article premier du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission].

être quantifiée de manière précise. Le taux appliqué dépend de la manière dont la Commission apprécie la gravité de la carence des contrôles. Les corrections forfaitaires, qui, en valeur, représentent près de 90 % de toutes les corrections, prêtent donc plus à controverse et sont souvent soumises à l'organe de conciliation par les États membres.

Contrôles fondamentaux et contrôles secondaires

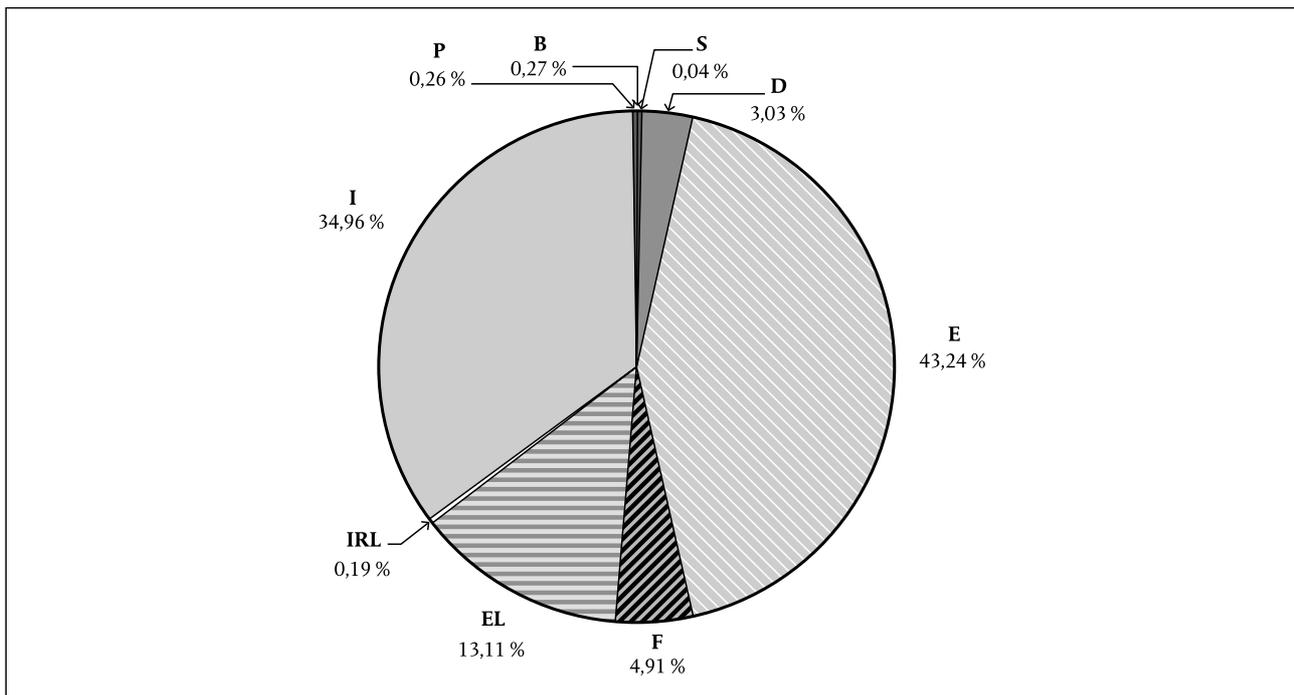
2.66. Les manquements concernant les contrôles fondamentaux entraînent normalement l'application d'une correction forfaitaire d'au moins 5 % tandis que, pour les manquements en matière de contrôles secondaires, la correction forfaitaire appliquée est de 2 % (sauf si le risque pour le Fonds est manifestement inférieur). Afin de clarifier la corrélation entre les déficiences des systèmes et les corrections forfaitaires, l'unité «Apurement des comptes» de la DG AGRI a commencé à élaborer des définitions des contrôles fondamentaux et secondaires. À la fin de 2001, huit domaines de la PAC, correspondant à la majeure partie des dépenses, avaient été traités [restitutions à l'exportation, cultures arables, primes à l'élevage, développement rural, stockage public, fourrages séchés, huile d'olive et programme d'abattage des animaux de plus de trente mois ⁽²¹⁾]. La Cour se félicite de cette initiative de la Commission.

Analyse des corrections effectuées en 2001

2.67. **Les graphiques 2.6 et 2.7** montrent la répartition des dépenses exclues du financement communautaire, ventilées par État membre et par marché, à la suite des décisions adoptées en 2001, pour les exercices FEOGA 1996 à 2000, et représentant un montant total de 807,2 millions d'euros. Sur ce total, la Cour a examiné des corrections d'un montant de 783 millions d'euros et a conclu que les corrections portant sur 629,3 millions étaient fondées. Les points préoccupants sont examinés ci-dessous.

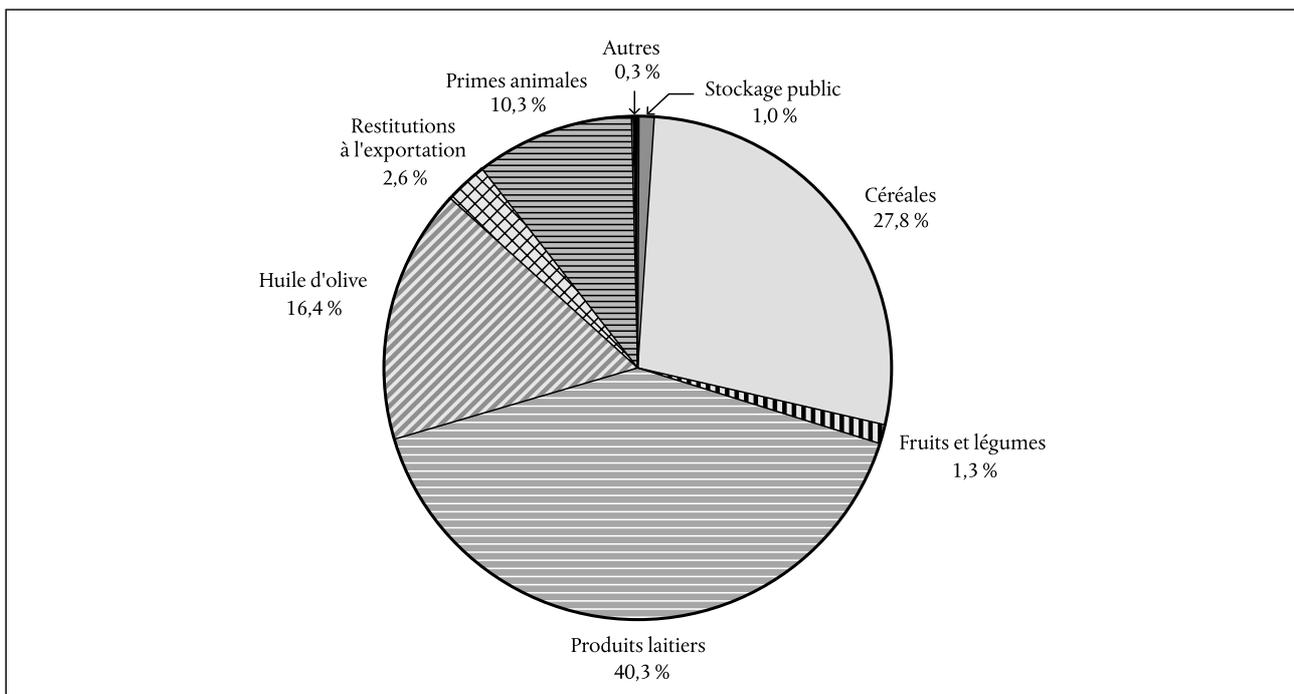
2.66. *Conformément aux dispositions législatives et aux orientations qui régissent la procédure d'apurement des comptes, la Commission ne peut corriger les dépenses que dans la mesure où il existe un risque pour le budget communautaire. Si, après avoir tenu compte de tous les éléments (par exemple, autres contrôles viables), le risque est réputé réduit, on appliquera une correction forfaitaire moindre, voire aucune correction financière.*

⁽²¹⁾ Ces définitions figurent dans le document AGRI 17933/2000 de la Commission.

Graphique 2.6 — Corrections dans le cadre des décisions de conformité 6, 7 et 8 ventilées par état membre

NB: Pour le Royaume-Uni, la correction est en fait un remboursement de 13,2 millions d'euros.

Source: décision 2001/137/CE de la Commission du 5 février 2001 (JO L 50 du 21.2.2001, p. 9),
 décision 2001/557/CE de la Commission du 11 juillet 2001 (JO L 200 du 25.7.2001, p. 28),
 décision 2001/889/CE de la Commission du 12 décembre 2001 (JO L 329 du 14.12.2001, p. 68).

Graphique 2.7 — Corrections dans le cadre des décisions de conformité 6, 7 et 8

Source: décision 2001/137/CE de la Commission du 5 février 2001 (JO L 50 du 21.2.2001, p. 9),
 décision 2001/557/CE de la Commission du 11 juillet 2001 (JO L 200 du 25.7.2001, p. 28),
 décision 2001/889/CE de la Commission du 12 décembre 2001 (JO L 329 du 14.12.2001, p. 68).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Corrections insuffisantes — Huile d'olive — Aide à la production

2.68. Pour les exercices FEOGA 1997 et 1998, la Cour a examiné des corrections d'un montant de 121,9 millions d'euros concernant l'huile d'olive sur un total de 132,3 millions d'euros (Grèce: 50,8 millions d'euros, Espagne: 71,1 millions d'euros).

2.69. La Commission a défini trois contrôles fondamentaux pour l'aide à la production d'huile d'olive: casiers oléicoles opérationnels, fichiers informatisés des déclarations et des demandes et contrôles des moulins. Les rapports des missions d'audit réalisées par la Commission en 1998, 1999 et 2000 en Grèce et en Espagne indiquent que le casier oléicole et les fichiers informatisés n'étaient pas opérationnels ou qu'ils n'étaient pas utilisés en tant qu'instruments de contrôle. La Commission a appliqué une correction forfaitaire de 5 % aux deux États membres pour les exercices 1997 et 1998, comme elle l'avait déjà fait pour les exercices FEOGA 1994 à 1996.

2.70. La Cour estime que, dans la mesure où deux contrôles fondamentaux font toujours défaut (ils auraient dû être mis en œuvre il y a au moins dix ans), le risque pour le Fonds est élevé, et une correction forfaitaire de 10 % ou plus aurait dû être appliquée. La Cour a critiqué la position de la Commission concernant les exercices FEOGA 1994 à 1996 dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 1998 et 1999.

Défaut de correction

Prélèvement sur le lait

2.71. Bien que la Commission ait relevé de nombreux problèmes dans la gestion du régime des quotas laitiers (principalement en Grèce, en Italie et en Espagne), aucune correction sanctionnant les déficiences n'a été appliquée. La Cour réaffirme⁽²²⁾ que la Commission devrait prendre des mesures visant à garantir l'application de corrections sanctionnant les déficiences de la gestion qui représentent un risque financier pour le FEOGA.

2.69-2.70. *La situation de la Grèce et de l'Espagne n'a guère évolué depuis qu'une première correction financière a été appliquée à un taux forfaitaire de 5 % pour l'exercice 1994. Les facteurs qui avaient alors été pris en compte lors de l'évaluation des risques pour le Fonds (à savoir que l'agence de contrôle OEEE fonctionnait de manière satisfaisante en Grèce et que la totalité de l'huile d'olive était vendue par l'intermédiaire des moulins en Espagne) restent valables pour les années suivantes auxquelles la Cour fait référence. Par conséquent, étant donné que les contrôles effectués par les services de la Commission n'ont pas montré qu'il existait un risque élevé pour le Fonds, ces deux aspects sont toujours considérés comme limitant le risque de surdéclaration pour le Fonds.*

2.71. *La Commission tient à souligner qu'un grand nombre des lacunes identifiées dans l'application du régime de quotas laitiers tiennent à la perception du prélèvement. Ces déficiences ne sont pas directement liées à la quantité de lait déclarée à l'État membre et communiquée à la Commission et n'affectent donc pas le montant du prélèvement dû à la Communauté. En tout état de cause, comme la Cour l'a elle-même souligné, les réductions des avances résultant de la non-perception du prélèvement par les États membres ont un impact immédiat et direct sur la réduction du risque financier pour le Fonds. En outre, en ce qui concerne la mise en œuvre incomplète du régime de quotas laitiers, la Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de l'Italie (avis motivé n° 97/2228) et de l'Espagne (avis motivé n° 97/2227) pour application incorrecte du régime et non-perception du prélèvement.*

⁽²²⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.58.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Retards dans l'application des corrections

Aide à la consommation d'huile d'olive

2.72. Une correction a été appliquée à l'Espagne (5 millions d'euros) plus de quatre ans après la fin de l'exercice FEOGA concerné, alors que la notification lui avait été adressée en juillet 1999. La correction applicable à la Grèce pour 1996 à 1999 est encore en cours d'examen.

2.72. *L'omission administrative mentionnée par la Cour à l'égard de l'Espagne est avérée. Il convient toutefois de souligner que la position juridique de la Commission n'était pas menacée et qu'il n'y avait pas non plus de risque que la correction ne soit pas appliquée. Les procédures internes ont été améliorées afin d'éviter que ce problème ne se reproduise.*

S'agissant de la Grèce, les corrections financières seront appliquées dès que les autorités nationales auront transmis les données requises.

Coton

2.73. Les corrections liées aux dépenses des exercices FEOGA 1996 et 1997 sont intervenues en juillet 2001.

2.73. *Les retards dans l'application des corrections financières pour les dépenses liées au coton s'expliquent par le fait que les autorités grecques n'ont pas transmis les informations supplémentaires. Les corrections devaient initialement être intégrées dans une décision ad hoc d'apurement des comptes nettement antérieure.*

Conséquence financière de la règle des 24 mois

2.74. Les corrections ne peuvent être appliquées rétroactivement qu'aux deux années au maximum qui précèdent la notification écrite à l'État membre concerné. En juin 1997, la Commission a effectué une inspection portant sur des preuves d'arrivée à destination fournies par des sociétés de surveillance autorisées ⁽²³⁾ au cours des exercices FEOGA 1994 à 1996. Les preuves d'arrivée à destination sont des documents permettant d'attester que les produits agricoles bénéficiant de restitutions à l'exportation ont été mis sur le marché dans un pays tiers. L'inspection s'est centrée sur l'Allemagne, pays qui a le plus recours aux preuves fournies par des sociétés de surveillance.

⁽²³⁾ Entre autres fonctions, les sociétés de surveillance assurent des prestations de services pour le compte des acheteurs ou des vendeurs de produits afin de garantir que les spécifications contractuelles concernant la quantité et la qualité des produits en question ont été respectées. S'agissant des restitutions à l'exportation, elles certifient, au nom du demandeur, que les produits ont été mis sur le marché dans un pays tiers et correspondent à la description, à la quantité et à la qualité déclarées dans la demande de restitution.

2.75. Des enquêtes effectuées par les autorités allemandes ont amené la Commission à conclure que le système était «gravement déficient» et qu'il existait de très nombreuses preuves d'irrégularités. Une correction forfaitaire de 25 % a été appliquée (20,9 millions d'euros). Cette correction avait été notifiée en septembre 1997 et, conformément au règlement du Conseil en vigueur, elle ne pouvait s'appliquer qu'aux 24 mois précédents. Sans cette limitation, la Commission aurait pu appliquer la correction à une période plus longue. Une correction de 25 %, par exemple, pour la période 1994-1996, se serait élevée à 93,7 millions d'euros. La Commission a récemment présenté une proposition visant à porter cette période à 36 mois.

Décisions relatives à l'apurement des comptes depuis 1991

2.76. Le **tableau 2.5** montre les résultats des décisions relatives à l'apurement des comptes pour l'exercice 1991 et les exercices suivants. L'apurement a été achevé jusqu'à l'exercice 1996 inclus, mais certaines décisions de conformité restent à prendre pour les exercices suivants. L'ensemble des montants rejetés constitue selon la Commission le montant des dépenses déclarées par les États membres qui, en raison de certaines irrégularités spécifiques ou de déficiences des systèmes, ne devraient pas être financées par le budget communautaire.

Conclusion sur les décisions de conformité

2.77. Les corrections effectuées dans le cadre des récentes décisions de conformité sont bien fondées, sous réserve des exceptions mentionnées aux points 2.69 à 2.74.

Tableau 2.5 — Corrections dans le cadre de l'apurement des comptes — décisions de conformité (1996-2001)

(Mio EUR)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses déclarées (y compris B1-3 7 0)	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8
Corrections dans le cadre des décisions d'apurement	- 1504,1	- 788,2	- 754,7	- 307,8	- 591,9						
Corrections dans le cadre des décisions de conformité	0,0	0,0	0,3	0,0	1,4	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
Montant total des corrections	- 1 504,1	- 788,2	- 754,4	- 307,8	- 590,5	- 807,0	- 443,6	- 278,8	- 43,9	- 0,1	0,0
dont:											
a) Corrections pour paiements tardifs	- 10,6	- 5,6	- 20,4	- 21,1	- 14,8	- 25,2	- 27,2	- 16,3	- 15,6	0,0	0,0
b) Superprélèvements sur le lait	- 979,2	- 419,7	- 265,4	0,0	- 31,4	- 215	- 110,2	0,0	0,0	0,0	0,0
c) Corrections résultant des travaux de l'unité «Apurement des comptes»	- 514,3	- 362,9	- 469,2	- 286,7	- 547,1	- 566,8	- 306,2	- 262,5	- 28,3	- 0,1	0,0
Corrections de l'unité «Apurement des comptes» en pourcentage des dépenses déclarées	1,6 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,5 %	1,5 %	0,7 %	0,7 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %

NB: Taux de change:

Ceux utilisés par la Commission dans ses rapports de synthèse.

Montant total des corrections par exercice FEOGA:

Les montants en italique ne sont pas encore définitifs.

Certaines décisions de conformité doivent encore être adoptées afin d'apurer les dépenses de ces exercices FEOGA.

Afin de permettre des comparaisons entre les montants des corrections pour les différents exercices FEOGA, les superprélèvements sur le lait et les sanctions pour paiement tardif ont été déduits dans la mesure où il ne s'agit pas de corrections résultant d'enquêtes réalisées par l'unité «Apurement des comptes».

Corrections effectuées dans le cadre des décisions de conformité pour 1993 et 1995:

Ces montants positifs correspondent à des corrections annulées par la Cour de justice (dans la décision de conformité 2001/557/CE).

Source: Toutes les décisions de la Commission relatives à l'apurement des comptes pour les exercices FEOGA 1991 à 2001 adoptées entre 1996 et 2002.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

2.78. La Cour a examiné les informations présentées par la Commission sur les mesures prises en réponse aux observations les plus importantes qu'elle a formulées dans le passé. Cet examen limité, fondé sur les informations présentées par la Commission, a eu pour objet de déterminer les domaines dans lesquels de telles mesures ont (ou n'ont pas) été prises, sans aller jusqu'à la vérification détaillée de leur mise en œuvre.

2.79. Le suivi effectué cette année concerne les observations sur le régime d'aide au blé dur publiées dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1997 ⁽²⁴⁾ ainsi que les observations formulées dans le rapport spécial n° 20/2000 de la Cour relatif à la gestion de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur du sucre ⁽²⁵⁾.

*Blé dur***Principales conclusions du rapport de la Cour**

2.80. À l'origine du régime, l'aide spéciale au blé dur était fondée sur la production effective de cette céréale et sur des critères objectifs. Au fil des années, l'application des critères d'éligibilités à l'aide a été assouplie et élargie, ce qui a entraîné une augmentation significative des dépenses budgétaires. Ainsi, celles-ci sont passées de 15,4 millions d'euros en 1971 à 425,9 millions d'euros en 1993 pour atteindre 1 745,6 millions d'euros en 1997 ⁽²⁶⁾. Depuis, les dépenses totales (aide supplémentaire et aide compensatoire) sont restées stables à environ 1 700 millions d'euros par an.

2.81. Si l'aide aux producteurs de blé dur avait été établie sur la base des principes prévalant à l'époque pour la fixation des aides au maïs et aux oléagineux ⁽²⁷⁾, le montant total de cette aide (aide supplémentaire et aide compensatoire) aurait dû s'établir à environ 250 euros/hectare au lieu de 530 euros/hectare. À

⁽²⁴⁾ Chapitre 2, titre II.

⁽²⁵⁾ JO C 50 du 15.2.2001.

⁽²⁶⁾ Ce chiffre se décompose comme suit:

- supplément accordé aux zones traditionnelles et aux zones non traditionnelles: 1 080,6 millions d'euros,
- aide à l'hectare normale (estimation): 665 millions d'euros.

⁽²⁷⁾ Aides calculées en fonction des rendements moyens historiques et d'un montant de référence spécifique, plafonnées en fonction de superficies de base maximales.

supposer que cette méthode ait été appliquée depuis 1993, les dépenses à la charge du budget de l'UE auraient été réduites de plus de 3 000 millions d'euros pour la période quadriennale 1994-1997.

Position de l'autorité de décharge

2.82. Dans ses recommandations pour la décharge sur l'exécution du budget pour l'exercice 1997, le Conseil a observé⁽²⁸⁾ que le rapport de la Cour contenait une appréciation critique du bien-fondé de la réglementation en vigueur, mais qu'il ne mentionnait aucune irrégularités dans la mise en œuvre budgétaire de la réglementation concernée pour l'exercice 1997. Enfin, le Conseil s'est félicité de l'évaluation du régime entreprise par la Commission (voir points 2.86-2.88), et a considéré qu'il faudrait généraliser cette pratique.

2.83. Dans sa résolution informant la Commission des raisons du report de la décision de décharge pour l'exercice 1997⁽²⁹⁾, le Parlement européen a exprimé son accord avec les observations du Conseil tout en demandant aux autorités législative et budgétaire de se pencher sur l'opportunité d'une adaptation de la législation en la matière afin de rendre le régime du blé dur plus équitable.

L'action de la Commission

2.84. Dans l'Agenda 2000 publié en mars 1998⁽³⁰⁾, la Commission a proposé de reconduire sans modifications le régime en place en 1997. Après la publication du rapport de la Cour en novembre 1998, la Commission n'a pas soumis de proposition modifiée pour le sommet de Berlin qui a eu lieu en mars 1999. Ainsi, sans proposition spécifique de la Commission, l'accord global sur les orientations politiques et financières de l'Agenda 2000, intervenu à Berlin le 26 mars 1999, a, entre autres, doublé la superficie de base accordée au Portugal pour la culture du blé dur qui passe de 59 000

⁽²⁸⁾ Document du Conseil du 19 février 1999 (référence 5911/99).

⁽²⁹⁾ Résolution 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 1997, annexe, point 28 (JO C 279 du 1.10.1999, p. 125).

⁽³⁰⁾ COM(1998) 158 final du 18.3.1998, p. 35.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

à 118 000 hectares ⁽³¹⁾. Le coût supplémentaire pour la Communauté est estimé à 20 millions d'euros par an ⁽³²⁾.

2.85. En 1998, la Commission a commandé une étude sur l'évaluation de la politique communautaire relative au blé dur depuis la réforme de la politique agricole commune de 1992. Le rapport final a été communiqué à la Commission en décembre 1999 ⁽³³⁾.

2.86. La principale conclusion de ce rapport est que les objectifs fixés par la politique agricole en matière de blé dur lors de la réforme de 1992 ont été globalement atteints. Cependant, ce rapport précise que:

- a) la réforme de 1992 n'a pas permis de réduire le coût budgétaire de la politique communautaire concernant le blé dur;
- b) le marché intérieur du blé dur a été rééquilibré mais la qualité baisse et une part croissante de la production est utilisée pour l'alimentation animale. Celle-ci pouvant être assurée par d'autres céréales, beaucoup moins subventionnées, quelque 150 millions d'euros d'aides communautaires sont ainsi «gaspillés» chaque année;
- c) en 1999, le prix international du blé dur européen était proche du cours mondial, mais les prix constatés à l'intérieur de l'UE ont assez fortement fluctué;
- d) l'objectif de compensation de la perte de revenu prévisible a été très largement atteint; pour maintenir le revenu des producteurs l'aide totale par hectare aurait pu être réduite de plus de 100 euros/hectare; l'économie potentielle aurait représenté plus de 300 millions d'euros par an.

2.87. Les principales recommandations formulées dans le rapport d'évaluation sont:

- a) d'abaisser le taux de l'aide utilisé pour le calcul du supplément au blé dur;

⁽³¹⁾ Règlement (CE) n° 1251/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JO L 160 du 26.6.1999, p. 1).

⁽³²⁾ En 2000/2001, seules des demandes pour 52 917 hectares sur les 59 000 hectares supplémentaires alloués ont été déposées, entraînant une dépense supplémentaire de 18,2 millions d'euros. En 2001/2002, des demandes pour toutes superficies supplémentaires allouées ont été déposées.

⁽³³⁾ Ce rapport est disponible sur le site internet de la Commission à l'adresse suivante:
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/bledur/full%5Ffr.pdf>.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) d'améliorer la qualité du blé dur produit dans l'Union;
- c) de permettre un ajustement de la production communautaire de blé dur à la demande;
- d) d'aligner le régime d'aide au blé dur sur celui des autres cultures arables.

2.88. Depuis la publication du rapport de la Cour en 1998, le régime du blé dur n'a pas évolué.

Conclusion

2.89. Le rapport d'évaluation de la Commission a confirmé la principale conclusion de la Cour, à savoir que le supplément au blé dur dépasse largement le montant nécessaire au maintien du revenu des producteurs. Les conclusions et recommandations formulées précédemment par les institutions communautaires restent valables. La Cour estime pour la période quadriennale 1998-2001 que des économies significatives auraient de nouveau pu être réalisées si l'on avait changé le système.

2.89. Dans le cadre de l'examen à mi-parcours, la Commission a transmis en juillet 2002 au Conseil et au Parlement les recommandations pour une nouvelle politique agricole commune. Pour le blé dur, conformément à l'analyse de la Cour des comptes sur ce secteur et à l'évaluation faite par des experts indépendants, la Commission propose de réduire l'aide supplémentaire spécifique à 250 euros/ha dans les zones traditionnelles et d'abolir totalement le régime d'aide dans les zones non traditionnelles.

Afin d'améliorer la production de blé dur de qualité, il est proposé d'introduire une aide spécifique d'un montant de 15 euros/t pour le blé dur vendu à l'industrie dans le cadre de contrats garantissant le respect de certaines caractéristiques qualitatives.

*La gestion de l'OCM du sucre par la Commission***Principales observations de la Cour**

2.90. Dans son rapport spécial n° 20/2000⁽³⁴⁾, la Cour concluait que la qualité des propositions, des décisions et des actions de la Commission dans le secteur du sucre souffrait de faiblesses importantes au niveau stratégique et que, lors des reconductions successives de l'OCM du sucre, les questions de la persistance des prix élevés pour le consommateur et de la surproduction au sein de l'UE n'ont pas été traitées. La Cour indiquait qu'il

⁽³⁴⁾ 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).

existait un certain nombre d'autres solutions possibles que la Commission devrait prendre en considération dans sa future proposition relative à la réforme du régime.

Le suivi de la Cour

2.91. Bien que le rapport ait été examiné au sein de l'intergroupe parlementaire «Utilisation du sol et politique alimentaire» ainsi que du groupe «Agrifin» (finances agricoles) du Conseil, aucune mention du rapport n'a été faite dans le cadre de la procédure de décharge. Depuis le rapport de la Cour, le Conseil a adopté un nouveau règlement ⁽³⁵⁾ sur la base d'une proposition de la Commission ⁽³⁶⁾ concernant le régime de quotas applicable à compter de juillet 2001.

2.92. Compte tenu des observations formulées dans le rapport spécial en ce qui concerne l'élaboration de propositions de règlement antérieures par la Commission, l'objectif du présent suivi de la Cour est d'apprécier le bien-fondé de la proposition de la Commission, et en particulier les explications fournies par cette dernière au législateur et au public en ce qui concerne le fondement et la justification de sa proposition.

Les mesures prises par la Commission

Incertitudes majeures concernant des questions techniques

2.93. En mars 1999, la Commission a commandé une évaluation externe en vue de l'élaboration de ses propositions relatives au renouvellement des quotas pour le sucre en 2001. Cette évaluation devait être achevée en janvier 2000, mais, finalement, elle n'a pas été publiée avant février 2001. Bien que le cahier des charge ait été établi par la Commission, celle-ci a estimé que la qualité du rapport était insuffisante à plusieurs égards: conception de l'évaluation, analyse, valeur des conclusions et utilité des recommandations; elle a qualifié le rapport comme étant «d'une utilité très limitée pour les services concernés».

2.94. Dans l'exposé des motifs accompagnant sa proposition, la Commission reconnaissait: «Au stade actuel, il subsiste un grand nombre d'incertitudes sur certains aspects techniques susceptibles d'affecter tout

2.93-2.94. Pour préparer sa proposition COM(2000)604, la Commission s'est appuyée sur trois sources d'informations:

- les résultats de l'évaluation qu'elle avait initiée début 1999,
- des analyses d'ampleur plus limitée qu'elle avait déjà effectuées,
- de nombreuses études indépendantes sur la situation du secteur du sucre, ainsi d'ailleurs que le rapport spécial de la Cour des comptes.

Malgré sa préparation de la proposition, la somme des informations disponibles n'était pas totalement satisfaisante. En effet, la réalisation de l'évaluation demandée par la Commission a connu des difficultés et a produit des résultats décevants, quoique non négligeables, par rapport aux attentes. Notamment, cette évaluation n'a pas produit la synthèse appropriée des informations disponibles éparses et parfois contradictoires.

⁽³⁵⁾ Règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 (JO L 178 du 30.6.2001 p. 1).

⁽³⁶⁾ COM(2000) 604 final du 4.10.2000.

changement radical du régime du sucre. En outre, il importe d'examiner le régime actuel et toute modification qui pourrait y être apportée en fonction de l'incidence [...] Une réforme fondamentale [...] nécessitera un réexamen tant du régime de quotas que du niveau des prix d'intervention». Compte tenu du fait qu'il a été décidé en 1995 ⁽³⁷⁾ que le régime du sucre viendrait à échéance en juin 2001, la Commission aurait dû veiller à ce que ces informations fondamentales fussent disponibles à temps pour l'élaboration de ses propositions d'octobre 2000.

Présentation incomplète du marché de l'UE

2.95. Dans l'exposé des motifs, la Commission présentait un tableau intitulé «Le marché du sucre communautaire», montrant que l'approvisionnement de l'UE pour la campagne de commercialisation 1999/2000 ne dépassait pas 14,3 millions de tonnes. Ce chiffre ne représente que le sucre produit à partir de betteraves et de cannes à sucre cultivées dans l'UE et ne comprend pas la quantité de 1,8 million de tonnes de sucre produites dans l'UE à partir de sucre de canne brut importé principalement des pays ACP.

2.96. Ces importations font cependant partie de l'approvisionnement en sucre de l'UE, cette dernière ayant des obligations juridiques permanentes — notamment le protocole de 1975 relatif au sucre — qui lui imposent d'acheter ce sucre et elles bénéficient des mêmes garanties d'intervention et de restitutions à l'exportation dans l'organisation commune des marchés que le sucre produit à partir de betteraves et de cannes à sucre cultivées dans l'UE. Le fait d'exclure ces importations donne à tort l'impression que le sucre importé ne fait pas partie de l'approvisionnement de l'UE. En fait, la majeure partie du sucre importé est consommée dans l'UE — poursuite du mode d'approvisionnement traditionnel du Royaume-Uni, du Portugal et de la Finlande avant l'adhésion de ces pays — et une quantité équivalente de sucre produit à partir de betteraves et de cannes à sucre cultivées dans l'UE est exportée en bénéficiant de subventions.

2.95-2.96. *La Commission a considéré qu'il était nécessaire de traiter séparément l'excédent de production de sucre communautaire et les importations préférentielles issues des pays ACP et de l'Inde. Celles-ci répondent à des contraintes différentes qui justifient un traitement distinct. En effet, toute évolution des quotas de production communautaires a un impact sur les producteurs européens sans avoir d'effet sur l'obligation d'importation de sucre préférentiel. Compte tenu des objectifs assignés à l'OCM du sucre, il convient d'analyser avant tout l'impact de toute réforme sur les producteurs communautaires. Par ailleurs, une quantité de sucre de 1,6 million de tonnes équivalente aux importations des pays ACP et de l'Inde peut être exportée sans restriction OMC; la Commission ne les reprend pas au bilan d'approvisionnement de la Communauté.*

Dans ces conditions, la Commission a présenté objectivement la situation et a focalisé son analyse sur les quantités de sucre qui constituent un problème pour le marché communautaire. Il faut souligner à cet égard que les informations pertinentes relatives aux importations préférentielles de sucre figurent clairement dans la proposition; l'exposé des motifs précise leur régime juridique et le financement communautaire de l'exportation d'une quantité équivalente de sucre blanc. De même, l'annexe de la fiche financière mentionne sans ambiguïté le tonnage concerné et le coût budgétaire pour ces exportations.

⁽³⁷⁾ Article 23, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1785/81 du Conseil du 30 juin 1981 (JO L 177 du 1.7.1981, p. 4), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1101/95 du Conseil du 24 avril 1995 (JO L 110 du 17.5.1995, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.97. Le tableau comparait ce chiffre d'approvisionnement *partiel* (c'est-à-dire excluant l'approvisionnement constitué par les importations) avec la consommation *totale* de l'UE (y compris la consommation de sucre importé) et parvenait ainsi à un excédent de production de l'UE de 1,5 million de tonnes par rapport à la consommation interne. Cependant, dans le corps de l'exposé des motifs, la Commission ne mentionnait qu'un «excédent structurel» de 0,23 million de tonnes, correspondant à l'excédent de production probable de l'UE par rapport aux limites imposées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aux exportations subventionnées.

2.98. En réalité, l'organisation commune des marchés de l'UE garantit un approvisionnement annuel dépassant de 3 millions de tonnes la quantité de sucre qu'elle consomme, chiffre confirmé par la Commission dans sa réponse au rapport spécial de la Cour. La majeure partie de cet excédent est écoulee par le biais d'exportations subventionnées, dont le coût net pour le budget agricole de l'UE a été de 700 millions d'euros en 2000 ⁽³⁸⁾. En raison de cette incidence sur le budget de l'UE, l'existence et l'importance de l'excédent sont des éléments à prendre en considération pour toute décision concernant le renouvellement des quotas relatifs au sucre. À aucun moment les informations fournies par la Commission n'indiquent clairement qu'une réduction des quotas à 11 millions de tonnes serait encore suffisante pour répondre aux besoins intérieurs de l'UE et entraînerait une économie budgétaire de quelque 700 millions d'euros sur les restitutions à l'exportation.

Informations incomplètes

2.99. La Commission affirmait que la proposition de suppression de l'aide au stockage entraînerait «une réduction des dépenses de 300 millions d'euros». Ni dans le corps du texte, ni dans l'annexe relative aux frais de stockage, la Commission n'indiquait que cette proposition se traduirait également par une perte de recettes équivalente sur les cotisations au stockage. Par ailleurs, l'incidence potentielle de cette mesure sur l'industrie du

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.97. *Le tableau ne tient compte ni des importations ni des exportations.*

2.98. *Le coût lié aux importations préférentielles doit être considéré dans une perspective élargie à l'ensemble des relations internationales.*

2.99. *La Commission a établi la fiche financière correspondant à la proposition de modification de l'organisation commune du marché dans le secteur du sucre selon la méthode régulièrement établie. L'information détaillée sur l'évolution prévisible des dépenses et des ressources propres apparaît dans l'annexe susmentionnée, y incluse celle découlant directement de la suppression du régime de péréquation des frais de stockage.*

⁽³⁸⁾ L'OCM du sucre paie des restitutions à l'exportation jusqu'à 1,6 million de tonnes d'excédent, ce qui correspond à l'exportation d'une quantité de sucre blanc équivalente à la quantité de canne à sucre importée au titre d'accords préférentiels. Au-delà de cette quantité, le coût des restitutions à l'exportation est recouvré auprès de l'industrie du sucre sous forme de cotisation à la production.

OBSERVATIONS DE LA COUR

sucre n'était pas évaluée. L'importance d'une telle analyse est confirmée par les observations de la commission de l'agriculture du Parlement européen ⁽³⁹⁾ et du Comité économique et social ⁽⁴⁰⁾ à ce sujet.

2.100. Les calculs de la Commission concernant les économies nettes qu'entraîneraient les propositions par rapport au régime existant incluaient des éléments sans lien avec les propositions. Au lieu des 241 millions d'euros nets avancés par la Commission, la Cour calcule que les économies annuelles nettes s'élèvent à 134 millions d'euros. Plusieurs États membres ont signalé ces erreurs à la Commission en novembre 2000 ⁽⁴¹⁾. L'importance des erreurs aurait dû inciter la Commission à diffuser un corrigendum concernant l'exposé des motifs et la fiche financière.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Compte tenu des interrogations suscitées, il convient de reconnaître que les explications fournies dans le document COM(2000) 604 auraient dû être plus développées. La Commission a fourni des explications complémentaires dans le cadre des débats évoqués par la Cour avec le Parlement européen et le Comité économique et social.

2.100. *La Commission et la Cour suivent en matière d'établissement du coût net des approches différentes. Afin d'assurer la plus grande transparence, la Commission a présenté, dans l'annexe à la fiche financière, la méthode d'estimation des dépenses et des recettes associées aux différents instruments du nouveau régime en 2002 et en 2003, en faisant le parallélisme avec ce qui avait été fixé dans l'APB 2001 pour le régime en cours. Dans son calcul qui conduit à 130 millions d'économies, la Cour compare les dépenses et/ou recettes prévisibles pour les années 2002 et 2003, dans le cas du régime modifié et dans le cas du régime non modifié.*

Il faut noter que les mesures proposées auraient de toutes façons été nécessaires. En effet, les calculs de la Cour indiquent que ces mesures génèrent malgré tout des économies annuelles considérables.

⁽³⁹⁾ Rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (PE 286.396 du 28 février 2001): «[...] Il n'est pas possible d'envisager la suppression d'un mécanisme essentiel de l'OCM qui a fait ses preuves depuis trente ans sans apporter la moindre preuve de son inefficacité et sans avoir mesuré les effets de cette suppression sur les différents acteurs».

⁽⁴⁰⁾ Avis du Comité économique et social (CES 1423/2000 du 30 novembre 2000): «[...] Le Comité constate avec regret que les modifications proposées par la Commission en ce qui concerne le stockage n'ont pas fait l'objet d'une étude d'impact. Il s'étonne par ailleurs que des dispositions qui ont été considérées comme très utiles dans les règlements précédents soient soudainement qualifiées d'inutiles sans que la Commission n'ait pris la peine de justifier son changement d'opinion».

⁽⁴¹⁾ Document 8270/01 du Conseil du 10 mai 2001: rapport de la réunion Agrifin du 16 novembre 2000 sur une proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre — Implications financières — Section II.4: Observations spécifiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Prise en compte insuffisante d'autres options

2.101. Différentes options possibles n'étaient que succinctement examinées dans l'exposé des motifs. Trois options simples étaient envisagées, toutes formulées dans l'hypothèse du maintien du régime de quotas et de restitutions à l'exportation existant. Ces trois options étaient les suivantes: la réduction ponctuelle des prix de 25 % (le modèle de l'Agenda 2000), la réduction progressive des prix et le maintien des prix existants. Les deux premières options étaient écartées en raison du coût budgétaire, estimé à 1 125 millions d'euros par an.

2.102. La Cour a examiné le calcul de la Commission concernant le coût de la compensation (1 125 millions d'euros) et a constaté qu'il était fondé sur le prix d'intervention du sucre blanc et non sur les prix payés aux exploitants agricoles pour les betteraves sucrières et la canne à sucre. De plus, il ne tenait pas compte des effets sur les cotisations à la production ni des économies budgétaires en matière de restitutions à l'exportation qui résulteraient directement de baisses des prix. La Commission a depuis informé la Cour que ce chiffre ne devait être considéré que comme indicatif de l'importance de la perte globale pour l'ensemble du secteur du sucre. Il n'aurait donc pas dû être présenté comme une estimation du coût budgétaire de la compensation en faveur des producteurs résultant de l'application du modèle de l'Agenda 2000.

Conclusion

2.103. La Commission n'a pas été à même de réaliser à temps les études nécessaires à ses propositions d'octobre 2000 et les informations fournies à l'appui de ces dernières étaient parfois incomplètes et ne faisaient pas apparaître l'importance réelle de l'excédent communautaire de sucre. L'incidence potentielle de la proposition de suppression des restitutions au stockage sur l'industrie du sucre n'était pas évaluée. Les solutions de remplacement du système actuel n'étaient pas examinées de manière appropriée et les coûts indiqués pour le modèle de l'Agenda 2000 étaient calculés sur une base incorrecte et par conséquent surestimés.

2.101-2.102. *Le régime des quotas s'achevait en juin 2001, il convenait de le renouveler. Or, ainsi que la Commission l'a clairement indiqué, de nombreux facteurs d'incertitudes existent. Certains sont liés aux besoins d'informations complémentaires de la Commission, d'autres échappent à sa compétence (nouvelles négociations à l'OMC sur l'agriculture, futur élargissement). Sans pouvoir entrer dans des analyses approfondies, elle a voulu montrer quelques caractéristiques et conséquences immédiates concernant certaines options parmi les plus fréquemment avancées.*

À cet égard, le chiffre de 1 125 millions d'euros avancé dans l'exposé des motifs visait simplement à montrer que le coût budgétaire d'une baisse du prix d'intervention pouvait atteindre un ordre de grandeur considérable en ce qui concerne les compensations à l'ensemble du secteur. Une étude plus détaillée aurait reposé sur des hypothèses qui réclamaient, pour être crédibles, le type d'information que la Commission souhaitait pour envisager une réforme plus fondamentale. Sans doute, la Commission aurait-elle dû être plus claire en signifiant explicitement que le chiffre cité, de 1 125 millions d'euros, n'était qu'un ordre de grandeur indicatif, correspondant à 50 % des pertes possibles pour tout le secteur du sucre.

2.103. *La Commission a fourni au législateur l'ensemble des informations pertinentes et utiles en vue de la décision. Ces informations provenaient notamment de l'évaluation entreprise début 1999 et de son suivi de l'évolution du marché (points 2.93-2.94). Par ailleurs, la fiche financière régulièrement établie à l'appui de la proposition donnait les informations budgétaires requises. Des estimations de recettes et de dépenses associées aux différents instruments du régime en 2002 et 2003 (voir points 2.100 à 2.102) étaient fournies dans une annexe à la fiche financière accompagnant la proposition. La Commission considère que c'est en toute connaissance de cause que le Conseil a adopté le règlement.*

Concernant la question spécifique de l'excédent de sucre sur le marché communautaire, elle a séparé la problématique du sucre produit au sein de l'Union européenne et celle des importations préférentielles. Enfin, les alternatives au régime actuel n'ont pas pu être approfondies, sans faire des hypothèses difficiles à justifier sans informations complémentaires.

OBSERVATIONS PRINCIPALES DES RAPPORTS SPÉCIAUX

2.104. Les points suivants présentent une synthèse des observations principales des rapports spéciaux relatifs à des domaines relevant du FEOGA-Garantie, adoptés par la Cour depuis le rapport annuel relatif à l'exercice 2000, et qui devraient être prises en considération dans le cadre de la procédure de décharge.

La bonne gestion financière de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane ⁽⁴²⁾

2.105. Les bananes constituent le deuxième marché mondial de fruits après celui des agrumes. Une organisation commune du marché de la banane (OCM) fut introduite dans ce secteur en 1993. Elle a eu pour objectif essentiel d'harmoniser et de stabiliser ce marché au moyen de diverses mesures d'aide, ainsi que de limiter les importations par l'instauration d'un contingent tarifaire.

2.106. L'objectif principal de l'audit a été d'examiner la façon dont les objectifs de l'OCM ont été définis par le Conseil et mis en œuvre par la Commission et de quelle manière les mesures d'exécution ont été gérées par les États membres et suivies par la Commission.

Les mesures financées par l'UE

2.107. L'imprécision de certains textes d'application de base a conduit à des difficultés de mise en œuvre de l'OCM: déficiences d'informations nécessaires au calcul de l'aide; non-respect de règles applicables aux organisations de producteurs; demandes d'aide compensatoire pour des quantités présentées à la commercialisation par des producteurs mais qui, par la suite, n'ont pas été acceptées par les acheteurs.

2.108. Certains producteurs ont bénéficié de soutiens financiers nationaux supplémentaires, dont la Commission n'avait pas été informée préalablement. En outre, des insuffisances ont été relevées dans la documentation justifiant les paiements de l'aide.

2.107. *Le détail dans la définition et dans la quantification des objectifs est comparable à celui des autres OCM (organisations communes de marché) et fera l'objet d'un examen approfondi lors de l'exercice d'évaluation de l'OCM, prévu pour 2004 [article 32 du règlement (CEE) n° 404/93].*

La Commission est d'avis que les mécanismes de calcul de l'aide compensatoire sont clairement définis à l'article 12 du règlement (CEE) n° 404/93.

La Commission estime avoir apporté des réponses efficaces aux problèmes de gestion qui se sont présentés dans les États membres, en adoptant des actions correctives immédiates.

2.108. *La Commission attirera l'attention des autorités nationales concernées à propos du régime d'aides nationales mentionné par la Cour afin de se prononcer sur sa compatibilité avec le marché commun aux termes de l'article 87 du traité.*

Les insuffisances mentionnées par la Cour concernant la documentation justificative pour le paiement de l'aide compensatoire avaient déjà été identifiées par la Commission et font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

⁽⁴²⁾ Rapport spécial n° 7/2002 (JO C 294 du 28.11.2002).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.109. La prime à la cessation définitive de la culture des bananes a eu une incidence limitée.

Les mesures de régulation du marché

2.110. La différence entre les prix mondiaux et les prix communautaires conduit à la situation dite des «rentes de quota».

2.111. Le système des contingents tarifaires introduits initialement par l'OCM aboutit à un régime d'importation complexe ainsi qu'à une situation de non-conformité persistante avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

2.112. De mauvaises pratiques douanières et des importations frauduleuses au niveau des États membres ont créé des risques pour la gestion efficace du quota.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.109. *L'aide à l'arrachage était une mesure ponctuelle (1993 et 1994) liée à la transition vers l'organisation commune de marché. L'action visait notamment à offrir une opportunité de sortie du secteur pour des producteurs se trouvant dans des cas très spécifiques et limités.*

2.110. *Le différentiel par rapport à d'autres marchés représentatifs (par exemple, les USA) n'est pas dû à la seule rente de quota mais aussi à d'autres éléments tels que l'éloignement des zones de production, les coûts de distribution, la qualité du produit et le droit de douane.*

En outre, un régime uniquement tarifaire sera mis en place au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2006 [article 16, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 404/93, tel que modifié par le règlement (CE) n° 216/2001] et une rente de quota existe dans tout régime de contingent tarifaire.

2.111. *Le régime à l'importation établi en 1993 succédait à une situation antérieure extrêmement hétérogène en raison de la présence de douze régimes d'importation nationaux différents. Ce régime visait à assurer un accès équitable au marché communautaire pour une pluralité d'origines et d'opérateurs, compte tenu de la situation des différents intervenants dans le système d'importation (par exemple, celle des pays ACP producteurs ayant des relations étroites avec certains pays de l'Union européenne).*

Le système actuellement en place a atteint une stabilité remarquable. Il est largement apprécié pour sa simplicité par les pays tiers producteurs ainsi que par les autres partenaires commerciaux de l'Union européenne.

2.112. *La Commission est consciente des faiblesses des États membres dans l'application de la législation communautaire en matière de vérification physique de la masse nette des bananes importées. À l'occasion de la réunion du comité du code des douanes du 17 mai 2002, les services de la Commission ont rappelé aux États membres les obligations qui leur incombaient en application de la législation communautaire et ont insisté sur l'importance desdites obligations. La Commission assurera un suivi de cette question au sein du comité des douanes afin de parvenir à une application pleine et correcte de la législation communautaire.*

Les fraudes au régime d'importation ont été décelées par la Commission. On remarque que cette découverte a été possible grâce au fait que les importations sont soumises à un régime de certificat. La Commission a adopté immédiatement le règlement (CE) n° 1632/2000 visant à introduire une procédure de contrôle croisé de la délivrance et de l'utilisation des certificats afin de mettre fin à ces fraudes.

Évolutions et évaluation

2.113. Après avoir établi un dispositif transitoire, la Commission s'est orientée vers un système exclusivement tarifaire à l'horizon 2006. Elle avait en l'occurrence l'intention de maintenir une protection appropriée des producteurs de l'UE et des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), sans modifier les volumes importés et en minimisant l'incidence sur les prix.

2.114. Une évaluation globale de l'OCM est attendue de la Commission fin 2004. Elle devrait permettre d'établir un tableau d'ensemble des conséquences de l'introduction de l'OCM et du degré de réalisation de ses objectifs initiaux.

Conclusions et recommandations

2.115. Les mesures prises pour atteindre les objectifs de l'OCM, dont certains n'ont pas été atteints, présentent des insuffisances; en outre certaines d'entre elles ont eu des effets non prévus et non souhaités. Les primes à l'arrachage et les cultures de remplacement n'ont guère ou pas été utilisées. Des lacunes méthodologiques dans le calcul des prix de référence et des prix à la production se sont traduites par des paiements indus d'aide compensatoire et par des corrections financières. Le bénéfice de la rente de quota tiré du système de contingent tarifaire par les firmes multinationales présentes sur le marché est environ deux à trois fois supérieur au soutien donné aux cultivateurs de l'UE et des pays ACP ⁽⁴³⁾.

2.113. *Le régime transitoire actuellement en vigueur vise effectivement à préserver un accès équitable au marché pour les producteurs de l'Union européenne et des pays ACP avant la mise en place d'un régime uniquement tarifaire, le 1^{er} janvier 2006 au plus tard. Toutefois, en ce qui concerne les volumes des importations, un transfert de 100 000 tonnes du contingent C (bananes ACP) au contingent B (ouvert à toutes les origines) a eu lieu dès le 1^{er} janvier 2002, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 2587/2001.*

2.114. *La Commission approuve l'exigence de la Cour d'attacher beaucoup d'importance à l'exercice d'évaluation prévu pour 2004 concernant les différents volets de l'OCM et de ses objectifs.*

2.115. *La Commission estime que:*

- a) *les objectifs fondamentaux de l'OCM ont été largement atteints, en particulier la fusion de plusieurs marchés nationaux dans un seul marché unique, l'équilibre quantitatif de l'approvisionnement du marché, un niveau de prix équitable pour les consommateurs et pour les producteurs communautaires et ACP. Dans le cadre d'un marché mondial dominé par les multinationales, le marché communautaire est resté un marché diversifié et pluraliste tant au niveau des origines de la banane que des opérateurs commerciaux;*
- b) *l'aide à l'arrachage était une mesure ponctuelle (1993 et 1994) liée à la transition vers l'organisation commune de marché. L'action visait notamment à offrir une opportunité de sortie du secteur pour des producteurs se trouvant dans des cas très spécifiques et limités;*
- c) *les mécanismes de calcul de l'aide compensatoire sont clairement définis par la législation communautaire en vigueur [article 12 du règlement (CEE) n° 404/93 et règlement (CEE) n° 1858/93]. La Commission a identifié les insuffisances dans l'application de la législation communautaire et elles font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes;*

⁽⁴³⁾ Les chiffres cités par la Commission dans sa réponse se rapportent au niveau de rente de 200 euros estimé par elle comparé au taux de compensation du revenu de 383 euros par tonne pour l'année 2000. Les calculs de la Cour sont fondés sur le montant total de la rente de quota par rapport au quota de 2 553 000 tonnes, lequel représente environ 511 millions d'euros. Cela correspond à environ deux à trois fois les dépenses effectuées au titre de la compensation de la perte de revenu en 1999 et 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

d) et enfin, concernant la comparaison entre la rente de quota et le soutien aux producteurs UE et ACP, la Commission constate que:

- les «bananes "dollar"» représentent une quantité égale à 3,5 fois la quantité des bananes produites dans la Communauté (idem pour les ACP),
- les producteurs communautaires bénéficient d'une aide compensatoire qui a atteint en 2000 un montant égal à 1,9 fois la rente de quota théorique estimée pour les «bananes "dollar"»,
- les producteurs des bananes d'origine ACP bénéficient, en plus de l'apport au titre de l'assistance technique, d'un régime préférentiel particulièrement avantageux (un contingent tarifaire exclusivement réservé, le droit à l'importation nul à l'intérieur de tous les quotas et réduit de 300 euros en dehors des quotas),
- l'existence de contingents tarifaires, et nécessairement d'une rente contingente, facilite aussi l'écoulement des bananes communautaires et ACP et représente un bénéfice indirect pour les producteurs de ces origines.

2.116. La vulnérabilité des producteurs au sein de leurs organisations mériterait plus d'attention. Par ailleurs, le régime d'importation prévu par l'OCM s'est avéré vulnérable aux irrégularités et des faiblesses significatives ont été constatées dans les contrôles à l'importation.

2.116. La Commission a identifié les faiblesses concernant l'application dans les États membres de la législation applicable aux organisations des producteurs et cela fait l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

Par ailleurs, la Commission a adopté plusieurs mesures visant à améliorer la situation de trésorerie des producteurs.

Une amélioration des procédures douanières d'importation au niveau des États membres reste encore à réaliser et la Commission a souligné ce point auprès des États membres lors de la réunion du comité du code des douanes du 17 mai 2002. La Commission continuera à insister auprès des États membres pour parvenir à une solution définitive du problème.

2.117. La Commission s'étant engagée à faire la première évaluation d'envergure aux alentours de 2004, il conviendra de veiller au respect de l'échéancier et à ce que l'évaluation de la synergie des divers modes de soutien au secteur de la banane en fasse notamment partie.

2.117. La Commission approuve l'exigence de la Cour d'attacher beaucoup d'importance à l'exercice d'évaluation prévu pour 2004 concernant les différents volets de l'OCM. La Commission veillera à ce que le calendrier établi soit respecté.

La gestion par la Commission du régime communautaire d'aide dans le secteur des graines oléagineuses

2.118. Dans son rapport spécial n° 6/2002 (44), la Cour a examiné la gestion de l'organisation commune de marché (OCM) applicable aux graines oléagineuses ainsi que la mise en œuvre du régime des graines oléagineuses produites sur des terres mises en jachère.

2.119. Durant la période 1993-1999, les dépenses budgétaires annuelles relatives aux graines oléagineuses ont été d'environ 2,7 milliards d'euros, soit quelque 15 % des dépenses communautaires affectées aux cultures arables.

2.120. En 1991, la Communauté a réformé profondément l'OCM en remplaçant l'aide payée aux tritrateurs par une aide à la surface payée directement aux producteurs. Le niveau de l'aide était fonction du rendement historique de la région et dépendait de l'évolution des prix mondiaux.

2.121. La réforme Agenda 2000 a introduit à partir de l'année 2002/2003 un même niveau d'aides pour les céréales, les graines oléagineuses et les terres mises en jachère.

2.122. En dépit des dépenses budgétaires élevées, la Commission n'a pas procédé à l'évaluation de la réforme de 1991. Elle a accepté des plans de régionalisation contenant des rendements historiques surestimés. Pour la période 1992/1993 à 1999/2000, les aides payées en conséquence et non recouvrables (45) dépassent de 474,7 millions d'euros celles définies par la réglementation communautaire. Les calculs annuels du niveau de l'aide effectués par la Commission ont entraîné des dépenses budgétaires supplémentaires non recouvrables de 366 millions d'euros pour la période 1992/1993 à 1999/2000. Dans deux des cinq États membres visités, les pénalités sanctionnant le non-respect des conditions prévues dans le régime de la jachère industrielle n'ont pas été correctement appliquées.

2.122. Une évaluation détaillée n'a été réalisée que récemment par un bureau d'études indépendant, car il s'avérait nécessaire de considérer le secteur des oléagineux en liaison avec le secteur des céréales auquel la réforme de la PAC de 1992 s'applique pleinement depuis 1995.

La Commission n'entend pas demander aux États membres concernés de modifier leurs plans de régionalisation, car ceux-ci ont constitué un élément essentiel pour la conclusion de l'Agenda 2000, au terme des discussions au niveau du Conseil. La Commission a agit conformément à la réglementation établie par le Conseil.

La Commission ne partage pas les conclusions de la Cour sur les cas relatifs au mode de calcul des aides. Elle considère en effet avoir respecté la réglementation établie par le Conseil. De ce fait, elle ne peut partager les conclusions de la Cour sur l'existence d'un surcoût budgétaire qui serait calculé sur la base d'erreur dans l'application de la réglementation. Avec l'Agenda 2000, le système critiqué a été remplacé.

Les déficiences du système des pénalités décrites par la Cour sont connues des services de la Commission qui assurent un suivi approprié dans le cadre de la procédure de l'apurement des comptes.

(44) JO C 254 du 22.10.2002.

(45) Étant donné que les dépenses supplémentaires visées résultent de décisions de la Commission, leur récupération auprès des États membres ou des bénéficiaires n'est plus possible, compte tenu des principes de droit que sont la protection de la confiance légitime et la sécurité juridique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.123. La Commission devrait étudier l'opportunité de procéder au redressement des rendements moyens historiques surestimés dans certains plans de régionalisation et elle devrait examiner dans quelle mesure les aides communautaires payées indûment peuvent être récupérées. La Cour recommande que des objectifs clairs et quantifiés soient définis et que la Commission procède à une nouvelle évaluation de l'aide octroyée aux produits qui peuvent être cultivés à la place des graines oléagineuses.

Régime de primes et de paiement à l'extensification de l'OCM dans le secteur de la viande bovine

2.124. Dans son rapport spécial n° 5/2002 ⁽⁴⁶⁾, la Cour a examiné le régime de paiement à l'extensification (RPE), régime de paiements directs dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine qui vise à promouvoir la production durable et extensive de la viande bovine et à réduire les excédents de production. L'audit avait pour objectif de déterminer les effets du RPE sur le développement de la production bovine extensive dans l'Union européenne et d'en étudier la mise en œuvre après sa réforme dans le cadre de l'Agenda 2000. Le RPE coexiste avec des programmes agro-environnementaux et des régimes d'indemnités compensatoires dont les facteurs de densité pour l'éligibilité sont similaires.

2.125. La Cour a constaté que le RPE n'avait guère encouragé l'élevage bovin extensif et durable, particulièrement avant les réformes de 2000, et que la Commission ne disposait que d'informations limitées sur l'efficacité et l'efficacité du régime. Un effet important du RPE était de soutenir les revenus des exploitants agricoles qui appliquent des méthodes extensives de production. Les primes à la tête octroyées dans le cadre du RPE incitent les producteurs à maximiser les subventions qui leur sont versées en maximisant leur production à l'intérieur des facteurs de densité fixés.

2.126. Des insuffisances concernant la mise en œuvre du régime ont été observées dans tous les États membres visités (Espagne, France, Irlande, Autriche et Royaume-Uni).

2.127. La Cour recommande à la Commission d'évaluer l'efficacité et l'efficacité du RPE ainsi que la cohérence de ce régime avec d'autres, tels que les programmes agro-environnementaux et les régimes compensatoires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.123. La Commission n'entend pas demander aux États membres concernés de modifier leurs plans de régionalisation, puisque ceux-ci ont été intégrés dans l'Agenda 2000, au terme des discussions au niveau du Conseil. La Commission a agi conformément à la réglementation établie par le Conseil.

L'objectif d'équilibre de marché est un concept bien connu dont le contenu évolue selon la situation du marché (équilibre entre offre et demande). La nécessité de réévaluer les aides données aux autres secteurs sera étudiée dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000.

2.125-2.127. La Commission a planifié et réalisera l'évaluation de l'OCM de la viande bovine en 2004/2005 et analysera l'impact des différents instruments prévus dans ce secteur, et notamment celui du nouveau régime de la prime à l'extensification tel qu'introduit par l'Agenda 2000.

Plus globalement, les questions soulevées par la Cour sont examinées dans l'analyse conduite pour élaborer la proposition de révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 visant d'une part à limiter l'obligation de produire pour bénéficier des primes et, d'autre part, à renforcer l'éco-conditionnalité.

La cohérence entre les mesures agro-environnementales, les indemnités compensatoires et le RPE est garantie par les dispositions du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, dont les modalités d'exécution portent explicitement sur la prime d'extensification. Elle est également garantie par le fait que les organismes de mise en œuvre des États membres utilisent des outils de contrôle identiques.

⁽⁴⁶⁾ JO C 290 du 25.11.2002.

CHAPITRE 3

Actions structurelles

3.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	3.1-3.2
Analyse de la gestion budgétaire	3.3-3.24
Introduction	3.3
Exécution des crédits	3.4-3.15
Crédits d'engagement: près de 100 % d'utilisation	3.6-3.10
Crédits de paiement: un taux d'exécution en baisse depuis trois ans	3.11-3.15
Revue des commentaires de la Commission relatifs à la gestion financière	3.16-3.19
Conclusions et recommandations	3.20-3.24
Exécution des programmations	3.25-3.45
Introduction	3.25-3.26
Périodes jusqu'à 1999: retards dans les clôtures et concentration des demandes de solde	3.27-3.29
Période 2000-2006: des améliorations limitées par rapport aux objectifs	3.30-3.34
L'information existante sur les Fonds structurels: un manque de vision globale	3.35-3.39
Conclusions et recommandations	3.40-3.45
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	3.46-3.82
Introduction	3.46-3.47
Périodes antérieures à 1994	3.48-3.55
Des procédures de clôture toujours inadaptées	3.48-3.52
Une procédure de dégagement d'office rarement appliquée	3.53-3.55
Interventions de la période 1994-1999	3.56-3.64
Des progrès encore à faire dans le dispositif de contrôle	3.56-3.58
Des erreurs persistantes dans les paiements intermédiaires	3.59-3.61
Des trop-versés lors des clôtures (objectif n° 2 1994-1996 et Fonds de cohésion)	3.62-3.64
Interventions de la période 2000-2006	3.65-3.78
Mise en œuvre encore limitée des dispositifs de contrôle	3.65-3.72
Engagements: des obligations juridiques non enregistrées dans les comptes	3.73
Paiements: des dépenses inéligibles	3.74-3.78
Conclusions et recommandations	3.79-3.82

Suivi des observations antérieures	3.83-3.104
Rapport spécial n° 18/98 relatif aux mesures communautaires visant à promouvoir la création de sociétés mixtes dans le secteur de la pêche	3.83-3.93
Introduction	3.83-3.84
De nouvelles procédures de suivi et de contrôle	3.85-3.89
Un fichier flotte refondu mais toujours pas fiable	3.86-3.87
Un nouveau système de suivi des aides, par navire, pas encore opérationnel	3.88
Des contrôles sur place devenus moins fréquents	3.89
De nouvelles dispositions réglementaires adéquates	3.90-3.91
Suivi satisfaisant des anomalies	3.92
Conclusions et recommandations	3.93
Suivi des observations DAS	3.94-3.104
FEDER et Fonds de cohésion: des recouvrements parfois limités	3.94-3.102
DAS 1998	3.94-3.98
DAS 1999	3.99-3.102
FSE	3.103
Conclusions et recommandations	3.104
Observations principales des rapports spéciaux	3.105-3.119
Rapport spécial n° 3/2002 sur l'initiative communautaire «Emploi-Integra»	3.105-3.113
Rapport spécial n° 4/2002 sur les actions locales pour l'emploi	3.114-3.119

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre est consacré aux actions structurelles. Il traite de l'exécution du Fonds de cohésion et 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) et Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

3.2. Ces actions sont inscrites dans la rubrique 2 des perspectives financières. Pour la période 2000-2006, cette rubrique est dotée d'un montant total de 213 milliards d'euros ⁽¹⁾.

ANALYSE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Introduction

3.3. La gestion des actions structurelles s'effectue selon une programmation pluriannuelle. Chaque intervention ⁽²⁾ est assortie d'un plan financier indicatif qui prévoit le concours communautaire et la contrepartie de l'État membre. Les contributions des actions structurelles sont engagées par tranches annuelles et versées sous forme d'avances, d'acomptes et de paiements intermédiaires et finals.

Exécution des crédits

3.4. Par rapport à l'ensemble du budget communautaire, l'exécution des actions structurelles a représenté 40,5 % des engagements contractés (41 166,0 millions d'euros) et 28,7 % des paiements effectués (22 455,8 millions d'euros).

3.5. Le **tableau 3.1** retrace l'exécution des crédits des actions structurelles. Les **tableaux 3.2** et **3.3** fournissent une présentation détaillée de l'exécution des crédits de la sous-section B2 du budget «Actions structurelles, dépenses structurelles et de cohésion, mécanisme financier, autres actions agricoles et régionales, transports et pêche» ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Il s'agit de 195 milliards d'euros pour les Fonds structurels et de 18 milliards d'euros pour le Fonds de cohésion.

⁽²⁾ Projet dans le cas du Fonds de cohésion et programme ou document unique de programmation (DOCUP) dans le cas des Fonds structurels.

⁽³⁾ Les titres B2-5 à B2-9 de la sous-section B2 du budget ne concernent pas les actions structurelles.

Tableau 3.1 — Évolution et exécution du budget 2001

(Mio EUR)

Rubrique des perspectives financières: 2. Actions structurelles						
	Total rubrique		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	32 720,0		30 005,0		2 715,0	
Évolution du budget						
Crédits initiaux ⁽¹⁾	32 720,0	31 572,4	30 005,0	28 712,4	2 715,0	2 860,0
Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾	41 362,5	32 994,8	38 233,9	29 834,8	3 128,5	3 160,0
Exécution du budget						
Crédits utilisés	41 166,0	22 455,8	38 040,7	20 472,4	3 125,2	1 983,4
% des crédits définitifs disponibles	99,5	68,1	99,5	68,6	99,9	62,8
Crédits reportés à 2002	175,2	0,1	171,9	0,1	3,3	0,0
% des crédits définitifs disponibles	0,4	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0
Crédits annulés	21,3	10 538,9	21,3	9 362,3	0,0	1 176,6
% des crédits définitifs disponibles	0,1	31,9	0,1	31,4	0,0	37,2

⁽¹⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 14 décembre 2000 (JO L 56 du 26.2.2001).⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, comprenant les crédits reportés de 2000, les crédits issus de recettes résultant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et 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 2001.

Tableau 3.2 — Exécution budgétaire des actions et des Fonds structurels au cours de l'exercice 2001

(Mio EUR)

	Référence budget	Crédits				Total crédits disponibles (c) + (d) + (e)	Exécution des crédits disponibles	Taux d'exécution des crédits disponibles (%)	Crédits reportés à l'exercice 2002	Crédits annulés à la fin de l'exercice		
		Budget initial	Budget définitif après BRS et virements	Reports de l'exercice antérieur	Autres crédits additionnels					Montant (f) - (g) - (i)	% (j)/(f)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h) = (g)/(f)	(i)	(j)	(k)	
E	Objectif n° 1	B2-1 0	20 832,0	20 832,0	5 374,8	0,2	26 207,0	26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
	Objectif n° 2	B2-1 1	3 613,0	3 613,0	2 648,7	3,4	6 265,1	6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
	Objectif n° 3	B2-1 2	3 575,0	3 575,0	187,8		3 762,8	3 762,3	100,0		0,5	0,0
	Autres actions structurelles (hors O1)	B2-1 3	164,0	164,0	14,0		178,0	173,4	97,4	4,6	0,0	0,0
	Initiatives communautaires	B2-1 4	1 683,0	1 607,3			1 607,3	1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
	Actions innovatrices et assistance technique	B2-1 6	138,0	213,7		0,1	213,8	204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
	«Sous-total «Fonds structurels»	B2-1	30 005,0	30 005,0	8 225,3	3,6	38 233,9	38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
	Fonds de cohésion	B2-3	2 715,0	2 715,0	413,5		3 128,5	3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
Total		32 720,0	32 720,0	8 638,8	3,6	41 362,5	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1	
P	Objectif n° 1	B2-1 0	18 745,2	18 535,5	1 020,0	0,1	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1	29,5
	Objectif n° 2	B2-1 1	4 323,2	4 323,2	150,0		4 473,2	3 137,9	70,1		1 335,3	29,9
	Objectif n° 3	B2-1 2	3 205,4	3 205,4			3 205,4	1 630,3	50,9		1 575,1	49,1
	Autres actions structurelles (hors O1)	B2-1 3	463,5	463,5			463,5	115,6	24,9		347,9	75,1
	Initiatives communautaires	B2-1 4	1 745,4	1 907,4			1 907,4	1 701,4	89,2		206,0	10,8
	Actions innovatrices et assistance technique	B2-1 6	229,7	229,7		0,1	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
	«Sous-total «Fonds structurels»	B2-1	28 712,4	28 664,7	1 170,0	0,1	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
	Fonds de cohésion	B2-3	2 860,0	2 860,0	300,0		3 160,0	1 983,4	62,8		1 176,6	37,2
Total		31 572,4	31 524,7	1 470,0	0,1	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9	

Source: Sincom et compte de gestion.

NB: E = Engagements; P = paiements.

Tableau 3.3 — Détail de l'exécution budgétaire des Fonds structurels au cours de l'exercice 2001

(Mio EUR)

Poste budgétaire	Description	Engagements			Paiements		
		Crédits disponibles	Exécution	%	Crédits disponibles	Exécution	%
B2-1 0 0	Objectif n° 1 — FEOGA-Orientation	3 220,0	3 219,8	100,0	1 822,5	1 273,8	69,9
B2-1 0 1	Objectif n° 1 — IFOP	385,2	385,1	100,0	306,8	154,9	50,5
B2-1 0 2	Objectif n° 1 — FEDER	15 684,8	15 682,9	100,0	9 554,4	6 934,7	72,6
B2-1 0 3	Objectif n° 1 — FSE	6 710,9	6 709,1	100,0	3 360,6	2 707,8	80,6
B2-1 0 4	Objectif n° 1 — PEACE	206,0	206,0	100,0	104,0	37,2	35,7
B2-1 0 5	Objectif n° 1 — Achèvement des programmes antérieurs	0,2	0,0	0,0	4 407,2	2 681,1	60,8
Total chapitre B2-1 0: objectif n° 1		26 207,0	26 202,9	100,0	19 555,6	13 789,4	70,5
B2-1 1 0	Objectif n° 2 — FEDER	5 598,3	5 596,7	100,0	2 164,1	1 562,0	72,2
B2-1 1 1	Objectif n° 2 — FSE	663,5	663,5	100,0	445,1	168,2	37,8
B2-1 1 2	Objectif n° 2 — Achèvement des programmes antérieurs	3,4	3,4	100,0	1 864,0	1 407,6	75,5
Total chapitre B2-1 1: objectif n° 2		6 265,1	6 263,6	100,0	4 473,2	3 137,9	70,1
B2-1 2 0	Objectif n° 3 — FSE	3 762,8	3 762,3	100,0	2 447,1	1 346,5	55,0
B2-1 2 1	Objectif n° 3 — Achèvement des programmes antérieurs	0,0	0,0	0,0	758,3	283,8	37,4
Total chapitre B2-1 2: objectif n° 3		3 762,8	3 762,3	100,0	3 205,4	1 630,3	50,9
B2-1 3 0	IFOP (hors objectif n° 1)	178,0	173,4	97,4	112,4	37,0	32,9
B2-1 3 1	Achèvement des programmes antérieurs — IFOP	0,0	0,0	0,0	20,0	9,2	46,1
B2-1 3 2	Achèvement des programmes antérieurs — FEOGA-Orientation	0,0	0,0	0,0	331,1	69,4	21,0
Total chapitre B2-1 3: autres actions structurelles (hors objectif n° 1)		178,0	173,4	97,4	463,5	115,6	24,9
B2-1 4 0	Leader	329,6	271,3	82,3	132,5	82,0	61,8
B2-1 4 1	Interreg	703,7	594,3	84,5	200,9	82,9	41,3
B2-1 4 2	EQUAL	464,6	458,8	98,8	208,2	208,1	100,0
B2-1 4 3	URBAN	109,4	109,4	100,0	50,9	43,0	84,5
B2-1 4 4	Achèvement des programmes antérieurs	0,0	0,0	0,0	1 314,8	1 285,4	97,8
Total chapitre B2-1 4: initiatives communautaires		1 607,3	1 433,8	89,2	1 907,4	1 701,4	89,2
B2-1 6 0	Actions innovatrices et assistance technique — FEOGA-Orientation	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	0,0
B2-1 6 1	Actions innovatrices et assistance technique — IFOP	1,1	1,1	99,9	2,2	0,8	34,2
B2-1 6 2	Actions innovatrices et assistance technique — FEDER	171,0	166,6	97,4	60,9	10,5	17,2
B2-1 6 3	Actions innovatrices et assistance technique — FSE	40,3	35,8	88,9	30,0	7,6	25,4
B2-1 6 4	Achèvement des programmes antérieurs	1,4	1,2	84,3	132,0	79,0	59,8
Total chapitre B2-1 6: actions innovatrices et assistance technique		213,8	204,7	95,7	229,8	97,9	42,6
Total «Fonds structurels»		38 233,9	38 040,7	99,5	29 834,8	20 472,4	68,6

Crédits d'engagement: près de 100 % d'utilisation

3.6. L'exercice 2000 avait été caractérisé par un taux d'exécution à hauteur de 58 % des crédits disponibles ainsi que par un recours élevé au report de crédits (8 639 millions d'euros). En 2001, cette tendance a été renversée. Près de 100 % des crédits disponibles ont été utilisés (38 234 millions d'euros pour les Fonds structurels et 3 129 millions d'euros pour le Fonds de cohésion). En conséquence, le report de crédits à l'exercice 2002 (175 millions d'euros) a pu être sensiblement inférieur aux crédits reportés à l'exercice 2001.

3.7. Le souci d'une exécution budgétaire maximale était particulièrement présent en 2001, car, à partir de cet exercice, tout crédit non utilisé n'aurait plus pu faire l'objet de réinscription à des exercices ultérieurs ⁽⁴⁾. Dès lors, pour certains programmes ⁽⁵⁾ où l'engagement s'avérait impossible au cours de l'exercice, les crédits ont été utilisés pour d'autres interventions ⁽⁶⁾. En outre, certaines interventions concernées par les reports de crédits de 2000 à 2001 ont bénéficié de l'engagement de deux tranches annuelles sur les crédits d'un même exercice.

3.8. Suite à des décisions très tardives, certains engagements ont dû être reportés à l'exercice suivant (voir point 3.73). D'autres n'ont pu être contractés que dans les tout derniers jours de l'année. Par exemple, sept interventions Interreg III ont été adoptées le 31 décembre 2001. Dans le cas du Fonds de cohésion, la majorité des projets ont été approuvés par la Commission en décembre, comme ce fut le cas en 2000. En effet, la procédure d'approbation a nécessité bien plus que les trois mois prévus par le règlement (CE) n° 1164/94 (article 10, paragraphe 6).

3.7. Les décisions pour modifier les programmes ont été prises avec l'accord de l'État membre concerné. La Commission souhaite rappeler que la répartition indicative des crédits a été faite par État membre et non par programme; cette répartition permet d'affecter ou de réaffecter les crédits, avec pour seule contrainte le respect du profil national.

Pour ce qui concerne l'engagement de deux tranches annuelles sur les crédits d'un même exercice, ces reports ont été décidés dans le cadre du règlement financier et concernent une tranche de l'année précédente, qui s'ajoute à la tranche de l'année en cours.

3.8. Vu la présentation tardive de ces programmes Interreg, leur adoption à la fin de l'année a été satisfaisante. Pour les projets liés au Fonds de cohésion, certaines propositions prêtes pour adoption ont été reçues même pendant le dernier trimestre, bien que la Commission eût demandé aux États membres d'avancer au maximum leur plan de transmission de demandes.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Notamment Interreg et Urban en faveur des actions innovatrices et d'assistance technique.

⁽⁶⁾ Par exemple, les tranches 2001 des programmes Interreg Grèce-Italie (9,96 millions d'euros) et Archimed (6,8 millions) ont été utilisées temporairement pour les programmes Italie-Slovénie (1,5 million), Méditerranée occidentale (6,92 millions) et Grèce-Bulgarie (8,34 millions).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.9. La Cour souhaite en outre rappeler ⁽⁷⁾ les conséquences que comporte pour la gestion des engagements un système calqué sur la ventilation annuelle des crédits prévus par les perspectives financières. Ceci implique que les obligations juridiques contractées par la Communauté ne sont pas inscrites intégralement dans les comptes lors de l'adoption des interventions, mais progressivement, par tranche annuelle (voir point 9.14). Par analogie, les plans financiers de chaque intervention doivent eux aussi être rendus compatibles avec les tranches annuelles des perspectives financières. Pour cette raison, quelque 240 plans financiers des interventions pour la période 2000-2006 ont dû faire l'objet d'actualisations avec le coût administratif que cela comporte.

3.10. Il en découle une situation où l'inscription comptable est décalée par rapport à l'obligation juridique, tout comme les plans financiers ne sont pas représentatifs des prévisions réelles d'avancement des interventions, ni par mesure ni globalement. Par ailleurs, ces prévisions ne sont pas non plus disponibles par d'autres sources.

Crédits de paiement: un taux d'exécution en baisse depuis trois ans

3.11. Les crédits de paiement disponibles, qui s'élevaient à 29 835 millions d'euros pour les Fonds structurels et à 3 160 millions d'euros pour le Fonds de cohésion, ont été utilisés à hauteur de 69 % ⁽⁸⁾ et 63 % respectivement. Ce taux d'exécution se situe au niveau le plus bas depuis 1999 et confirme la tendance à la baisse amorcée depuis cet exercice.

3.12. La faible exécution des crédits de paiement s'explique par les retards dans la mise en œuvre de la programmation 2000-2006 ainsi que dans la présentation et la liquidation des dépenses pour les périodes de

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.9. 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 sur l'exercice 1999 (points 3.21-3.22), 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.

L'actualisation des plans financiers a été faite dans le cadre de l'accord interinstitutionnel (point 17).

3.10. Le décalage entre l'inscription comptable et l'obligation juridique découle directement du cadre réglementaire et financier. La progression des interventions sur le terrain est mesurable pour chacun des programmes par les indicateurs de suivi. Les États membres font état de ces éléments d'évaluation dans le rapport annuel. Il faut signaler, en plus, que les plans financiers des interventions ne comportent pas de programmation financière au niveau des mesures et que celles-ci figurent dans le complément de programmation avec une dotation pluriannuelle.

3.11-3.15. En 2001, la Commission a honoré la quasi-totalité des demandes de paiements qui lui ont été présentées par les États membres.

Les années 2000 et 2001 étaient non seulement les deux premières années de la nouvelle période de programmation, mais aussi les deux dernières années d'exécution financière de la période 1994-1999. Outre un reste à liquider (RAL) au titre du budget communautaire de quelque 10 % de la dotation pour cette période, il existait à la fin de 1999 un RAL «caché», soit la différence entre les avances versées aux États membres et les dépenses qu'ils avaient réellement effectuées à cette date. Les services à tous les différents niveaux des États membres se sont concentrés sur l'achèvement des programmes de l'ancienne période et ont tardé à lancer les programmes de la nouvelle période.

⁽⁷⁾ Voir à ce sujet le point 4.5 du rapport spécial n° 16/98 et le point 3.132 du rapport annuel relatif à l'exercice 2000.

⁽⁸⁾ Dont presque trois quarts pour la période 2000-2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

programmation précédentes. Cette sous-consommation concerne la presque totalité des lignes budgétaires relatives aux actions structurelles, tant pour la période de programmation 2000-2006 que pour l'achèvement des programmes antérieurs.

3.13. L'utilisation réduite des crédits est à l'origine de l'annulation de la totalité du reliquat non utilisé, à savoir 10 539 millions d'euros⁽⁹⁾, y compris 1 470 millions d'euros⁽¹⁰⁾ reportés de l'exercice précédent. C'est d'ailleurs ce dernier élément qui a amené la Commission à renoncer à tout report de crédits à l'exercice 2002⁽¹¹⁾.

3.14. Malgré la mise en place, en liaison avec les États membres, d'un système de prévision des demandes de paiement⁽¹²⁾, l'estimation des crédits de paiement nécessaires continue d'être peu fiable. En outre, lorsque les informations disponibles sont susceptibles de modifier cette estimation, il n'en est pas tenu compte pour actualiser les prévisions budgétaires (lettre rectificative, budget rectificatif et supplémentaire)⁽¹³⁾. Dans ces conditions, comme pour les crédits d'engagement, la prévision budgétaire en crédits de paiement demeure toujours dissociée de l'évolution du processus d'adoption des interventions et de l'avancement de celles-ci.

3.15. En ce qui concerne l'étalement des paiements au cours de l'exercice, les paiements relatifs aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion effectués en décembre représentaient près de 30 % du total, en augmentation sensible par rapport à l'exercice précédent (où ce taux était de près de 20 %). Pour la seule période de programmation 2000-2006, ces pourcentages étaient nettement supérieurs, en particulier pour l'objectif n° 1 et les Initiatives communautaires où respectivement plus de 40 % et de 51 % des paiements ont été réalisés en décembre.

⁽⁹⁾ Il s'agit de 9 362,4 millions d'euros (31 % des crédits disponibles) pour les Fonds structurels, ainsi que de 1 176,6 millions d'euros pour le Fonds de cohésion (37 % des crédits disponibles).

⁽¹⁰⁾ Dont près de 80 % pour les Fonds structurels.

⁽¹¹⁾ Le montant de 0,1 million d'euros figurant aux tableaux 3.1 et 3.2 se réfère à des crédits de réemploi (article 27 du règlement financier). Voir aussi le compte de gestion, volume II, page 687.

⁽¹²⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponse de la Commission au point 3.13.

⁽¹³⁾ Par ailleurs, les documents de travail élaborés par la Commission dans le cadre des avant-projets de budget ne donnent aucune indication sur la façon dont ces estimations sont effectuées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La sous-exécution mentionnée par la Cour s'explique aussi par un écart particulièrement important entre les prévisions des États membres et leur exécution, alors que la Commission et l'autorité budgétaire avaient inscrit des crédits pour un montant inférieur au total des demandes des États membres.

À titre d'exemple, s'agissant du FEDER (7,8 milliards d'euros d'écart entre prévision et exécution), trois États membres seulement expliquent 84 % de cet écart, et deux États membres en expliquent les deux tiers. S'agissant du Fond de cohésion (1,7 milliard d'euros d'écart entre prévision et exécution), un État membre explique les deux tiers de cet écart.

Si la Commission n'a pas présenté un avant-projet de budget rectificatif pour éviter l'appel inutile de ressources propres lorsqu'elle a constaté la sous-consommation des crédits de paiement, c'est parce qu'elle se fiait aux prévisions des États membres, d'autant plus que ces dernières laissaient même pressager des crédits insuffisants.

La Commission souligne la difficulté de l'exercice de prévision malgré la mise en place d'un système pour faire communiquer par les États membres des prévisions de leurs demandes de paiement. Au niveau de l'État membre, à la multiplicité des acteurs décentralisés s'ajoute le fait que le rythme des paiements sur le terrain comporte un degré non négligeable d'incertitude, étant donné qu'ils sont effectués sur la base de dépenses présentées par les bénéficiaires, sur les projets dont l'état d'avancement est soumis à quantité de facteurs externes. À son niveau, la Commission ne dispose pas encore d'informations historiques sur le rythme des paiements suivant le nouveau régime des paiements, qui est désormais basé sur le remboursement des dépenses effectives au lieu de la liquidation d'avances. Par conséquent, il n'est guère aisé de prévoir l'exécution budgétaire des crédits de paiement.

La Commission va étudier de façon approfondie les causes des écarts par rapport aux prévisions. Elle a demandé aux États membres d'améliorer la qualité de leurs prévisions en les établissant par programme et en les communiquant par voie électronique.

Afin d'éviter une concentration de consommation des crédits en fin d'année, le règlement (CE) n° 1260/1999 a introduit l'obligation d'une présentation groupée des demandes de paiements trois fois par an, la dernière au plus tard le 31 octobre. Mais en 2001 les États membres n'ont pas encore respecté cette nouvelle obligation.

Revue des commentaires de la Commission relatifs à la gestion financière

3.16. Les informations relatives à l'analyse de la gestion financière présentées par la Commission dans le compte de gestion 2001 ⁽¹⁴⁾ sont plus complètes que les années précédentes, mais des améliorations par rapport aux objectifs qu'elle s'est fixés sont encore nécessaires. En particulier, la Commission ne fournit pas d'information sur les résultats concrets des dépenses des actions structurelles par rapport à leurs objectifs ni pour la période actuelle ni pour les périodes précédentes. Or, le règlement financier prévoit que le compte de gestion fournit des précisions sur le respect des principes de bonne gestion financière ⁽¹⁵⁾. La Commission ne présente pas non plus, pour les engagements restant à liquider des périodes antérieures à 1994, des informations chiffrées par type de problème qui aurait empêché la clôture de ces dossiers (notamment concernant les cas de suspension pour des raisons judiciaires et les montants correspondants).

3.17. En ce qui concerne les interventions de la période 1994-1999, aucun détail des engagements restant à liquider n'est présenté. La Commission indique seulement pour les interventions de l'objectif n° 2 de la période 1994-1996, le nombre de dossiers clôturés et cela uniquement pour les parties des interventions cofinancées par le Fonds social européen, malgré le fait que la quasi-totalité de ces interventions (72 sur 73) sont plurifonds (FEDER-FSE).

3.18. Par rapport à l'exercice précédent, la Commission a supprimé les rubriques «enseignements à tirer». Pourtant les défaillances observées dans les derniers exercices, à caractère structurel, auraient demandé une analyse beaucoup plus approfondie, cela dans l'optique de proposer en temps utile des améliorations pour le futur en ce qui concerne les cadres financiers et budgétaires (perspectives financières, procédures d'élaboration des prévisions de crédits) ainsi que les dispositions de programmation et de gestion des règlements des actions structurelles.

3.19. Il aurait été également utile que la Commission analyse ses propres responsabilités en ce qui concerne les retards dans la procédure de programmation, les lacunes dans les prévisions des crédits et la concentration d'opérations à la fin de l'exercice. Par ailleurs, la Commission n'explique pas de façon satisfaisante

3.16. Les informations mentionnées par la Cour ne sont pas encore disponibles pour les périodes 1994-1999 et 2000-2006. Néanmoins, des éléments d'information sont présentés dans les rapports annuels par programmes, le rapport annuel sur les Fonds structurels et l'évaluation à mi-parcours et ex post ainsi que le rapport sur l'analyse des dépenses des Fonds structurels.

Au travers de ces documents, l'autorité budgétaire est régulièrement informée de la mise en œuvre, de l'évolution, des résultats et de l'impact des actions.

3.18. S'agissant de la suppression de la colonne «enseignements à tirer», la Commission estime qu'il n'y a pas de perte d'information car le détail des analyses figure toujours au compte de gestion.

3.19. La Commission a l'intention de présenter des informations plus détaillées sur les prévisions des crédits et sur la concentration d'opérations en fin d'exercice dans le prochain compte de gestion. La présentation d'un budget rectificatif et supplémentaire intervenant vers la fin de l'exercice ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel, par exemple pour régler des

⁽¹⁴⁾ Volume I du compte de gestion 2001 — Analyse de la gestion financière.

⁽¹⁵⁾ Articles 2 et 80 du règlement financier.

OBSERVATIONS DE LA COUR

pourquoi, lorsqu'elle aurait déjà identifié une situation généralisée de non-utilisation de crédits de paiement, elle n'a pas eu recours à la présentation d'un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire qui aurait évité l'appel inutile à des ressources propres pour un montant total de 15 milliards d'euros (résultat de l'exercice).

Conclusions et recommandations

3.20. L'engagement comptable intervient bien après que les obligations juridiques sont contractées et les plans financiers des interventions ne correspondent pas aux prévisions réelles de ces interventions (voir points 3.9-3.10). La situation enregistrée dans les comptes budgétaires demeure dès lors dissociée de l'état d'avancement des interventions.

3.21. D'autre part, l'exécution des crédits de paiement, en diminution constante depuis trois exercices, est symptomatique d'un système de prévision peu fiable, et ce malgré les améliorations du cadre réglementaire (voir points 3.11-3.14).

3.22. La Cour note en outre une concentration d'opérations en fin d'année. Il s'agit notamment, pour les engagements, des projets du Fonds de cohésion (voir point 3.8). Une telle concentration est générale pour les crédits de paiement, où la faible exécution des crédits en 2001 fait craindre une accumulation des demandes de paiement à l'avenir (voir point 3.15).

3.23. La Cour recommande que les opérations budgétaires soient mieux étalées au cours de l'exercice. Ceci constitue une garantie supplémentaire d'une application rigoureuse des dispositions réglementaires, en évitant ainsi l'adoption de décisions dans des délais serrés, à un moment où l'éventualité d'annulations de crédits peut constituer un élément de pression.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

besoins ponctuels et d'un montant limité. À cette période de l'année, alors que la procédure budgétaire pour l'exercice suivant est sur le point de s'achever, il paraît difficile de débattre et décider d'ajustements pour l'exercice en cours des crédits en fonction d'une sous-exécution prévisible.

3.20. *Le décalage entre l'inscription comptable et l'obligation juridique découle directement du cadre réglementaire et financier.*

3.21. *La sous-exécution s'explique pour une large part par le retard dans l'adoption des programmes qui s'est étalée sur 2000 et 2001. Mais elle s'explique aussi par un écart particulièrement important entre les prévisions des États membres et leur exécution. La Commission va étudier de façon approfondie les causes de ces erreurs de prévision. Elle a demandé aux États membres d'améliorer la qualité de leurs prévisions.*

3.22 et 3.23. *La concentration des engagements en décembre est liée à l'approbation tardive des décisions en fin d'année. Pour éviter la concentration de paiements en fin d'année, le règlement (CE) n° 1260/1999 a introduit l'obligation de présentation groupée des demandes de paiements trois fois par an, la dernière au plus tard le 31 octobre. En 2001, les États membres n'ont pas encore respecté cette obligation.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.24. La Cour recommande en outre que la Commission et les États membres prennent les dispositions utiles afin de mieux parvenir à traduire les besoins réels dans les prévisions budgétaires.

EXÉCUTION DES PROGRAMMATIONS

Introduction

3.25. La gestion des actions structurelles est répartie entre différentes périodes de programmation qui ont pour référence les perspectives financières. Par ailleurs, entre les différentes périodes, des aménagements ont été apportés au cadre réglementaire.

3.26. La Cour a procédé à des vérifications concernant la nouvelle période de programmation 2000-2006. Elle en rendra compte ultérieurement de façon plus complète. Il lui a paru néanmoins utile d'illustrer dès maintenant certaines constatations.

Périodes jusqu'à 1999: retards dans les clôtures et concentration des demandes de solde

3.27. À la fin de l'année 2001, les montants restant à liquider pour les périodes antérieures à 1994 s'élevaient à 532 millions d'euros pour l'ensemble des Fonds structurels, soit environ la moitié des montants correspondants au 31 décembre 2000.

3.28. Les retards dans les clôtures résultent principalement du fait que la Commission n'avait pas pris en temps utile les mesures nécessaires suite aux résultats de ses propres contrôles ainsi que de ceux de la Cour. Ce faisant, au moment de la clôture des interventions, elle s'est trouvée confrontée, parfois dix ans après les contrôles, à de nombreux problèmes dont la solution peut impliquer de longues discussions avec les États membres. Il s'agit par exemple de la nécessité de compléter la documentation justificative, de déterminer les éventuelles erreurs ou irrégularités ou d'identifier précisément les opérations qui font l'objet d'une suspension pour raison judiciaire (voir aussi points 3.48-3.52).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.24. Les États membres, dans le cadre du partenariat et du principe de subsidiarité, doivent assumer le suivi et la gestion de leurs programmes. L'étalement des dépenses ne peut pas toujours être programmé par la Commission étant donné qu'une grande latitude dans la gestion est accordée aux États membres. Néanmoins, la Commission s'efforce d'améliorer ses prévisions (voir réponse aux points 3.11 à 3.15).

3.27-3.28. Un progrès clairement mesurable a été fait en ce qui concerne la clôture des dossiers relatifs aux périodes antérieures à 1994. Ces clôtures nécessitent de nombreuses ressources; la Commission affecte des moyens importants à cette tâche.

Le RAL au 30 juin 2002 s'élève à 370 millions d'euros, soit 0,6 % de la dotation de la période 1989-1993. Il devrait être réduit à la fin de 2002 à quelques dossiers qui ne peuvent être clôturés avant l'achèvement de procédures judiciaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.29. Concernant la période de programmation 1994-1999, les montants restant à liquider s'élevaient en fin d'exercice à 16 707 millions d'euros. Les dépenses étant éligibles jusqu'au 31 décembre 2001 ⁽¹⁶⁾, la totalité des interventions devrait normalement être clôturée en 2002 ou 2003.

Période 2000-2006: des améliorations limitées par rapport aux objectifs

3.30. Un des objectifs principaux du nouveau cadre réglementaire ⁽¹⁷⁾ était l'accélération et la simplification des procédures de programmation. Toutefois, l'exercice de programmation, qui se déroule en plusieurs étapes successives ⁽¹⁸⁾, s'est révélé particulièrement lourd à gérer. Il a été caractérisé par un manque de clarté dans le partage des responsabilités entre la Commission et les États membres ainsi que par l'absence d'un cadre de programmation précis et établi à l'avance. De longues négociations entre les États membres et la Commission se sont révélées nécessaires ⁽¹⁹⁾, sans que pour autant le

⁽¹⁶⁾ Ce délai ne s'applique pas à 73 interventions relatives à la sous-période 1994-1996 de l'objectif n° 2. Pour ces 73 interventions, neuf n'avaient pas fait l'objet d'une clôture au 31 décembre 2001 dans le domaine du FSE (35,2 millions d'euros) et 44 restaient à clôturer dans le domaine du FEDER (540,5 millions d'euros).

⁽¹⁷⁾ 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). Le nouveau cadre réglementaire pour la période 2000-2006 prévoit, pour chaque intervention:

- que le concours communautaire total est ventilé par année, sur la base de plans financiers compatibles avec les perspectives financières applicables,
- que le premier engagement est effectué lors de l'adoption de la décision correspondante,
- que l'engagement des tranches ultérieures s'effectue automatiquement le 30 avril de chaque année.

⁽¹⁸⁾ Plans, cadre communautaire d'appui, document unique de programmation, programmes opérationnels, compléments de programmation.

⁽¹⁹⁾ La Cour, dans son avis n° 10/98 sur certaines propositions de règlements dans le cadre de l'Agenda 2000, partie relative aux propositions de règlements régissant les Fonds structurels, points 4.1 à 4.7 «La procédure de programmation», s'interrogeait sur l'utilité réelle des diverses étapes de la programmation où seulement le dernier document de la chaîne, le complément de programmation, met en œuvre la stratégie et les axes prioritaires de l'intervention et contient les éléments détaillés au niveau des mesures.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.29. *Partant d'un reste à liquider (RAL) pour 1994-1999 de 41,2 milliards d'euros à la fin de 1999, les efforts de la Commission ont permis de le réduire à la fin de 2001 pour un montant de près de 17 milliards. Conformément aux textes et délais réglementaires, on peut s'attendre à ce qu'environ 50 % de ce RAL soit liquidé en 2002, 45 % en 2003 et il en resterait 5 % pour des cas de suspension de projets pour des raisons judiciaires.*

3.30. *La programmation a été compliquée par les exigences accrues destinées à garantir la conformité des interventions avec la réglementation et à améliorer leur qualité. Ainsi, la Commission a insisté, comme condition préalable à l'approbation de programmes, sur l'établissement des listes et procédures exigées par les directives Natura 2000. Elle a également fait insérer dans chaque programme une liste des régimes d'aides d'État auxquels il serait recouru et les informations sur les mesures prises pour contrôler les cumuls. À ces exigences réglementaires s'est ajoutée la recherche d'une plus grande qualité dans la programmation, à travers, par exemple, l'intégration plus poussée des résultats de l'évaluation ex ante, la prise en compte des priorités horizontales de la Commission (emploi, développement durable, innovation et société de l'information, et égalité des chances) et, pour le FSE, de la stratégie européenne de l'emploi, l'attention particulière accordée à la définition d'indicateurs de suivi assortis d'objectifs quantifiés et la fixation de critères pour l'attribution de la réserve de performance. La Commission a également porté une attention particulière à la fiabilité des structures mises en place pour gérer les interventions.*

Certes, le grand nombre de matières à négocier et leur complexité ont représenté une charge de travail considérable pour tous les partenaires, y compris la Commission, et ceci malgré les efforts que celle-ci a déployés pour l'encadrer. La Commission a ainsi publié à l'intention des États membres des orientations sur le contenu des interventions, un vade-mecum sur les procédures de programmation et des documents de travail portant notamment sur l'évaluation ex ante, les indicateurs et la réserve de performance. Elle a également élaboré à l'usage de son personnel des guides sur la programmation du FSE, sur les mandats de négociation, etc.

OBSERVATIONS DE LA COUR

cadre opérationnel des interventions ait pu être défini complètement.

3.31. La Commission a précisé son rôle en matière de vérification de la conformité des compléments de programmation seulement en octobre 2001. De ce fait, le versement des paiements intermédiaires aux États membres a pu être débloqué, mais au prix d'un accord consistant à limiter les vérifications de la Commission à des aspects formels et de cohérence des plans financiers. Finalement, au lieu de simplifier la programmation des Fonds structurels, une nouvelle procédure a été créée, ce qui a accentué les retards et généré des difficultés d'interprétation. La lourdeur des procédures est également confirmée pour la révision des interventions qui s'est aussi avérée longue.

3.32. À ces problèmes de procédures de programmation, s'est ajoutée la complexité des textes réglementaires concernant les dépenses, et les incertitudes persistantes dans l'interprétation de certains éléments fondamentaux comme l'éligibilité de certaines dépenses, les taux de cofinancement des investissements générateurs de recettes ou la définition du bénéficiaire final (voir points 3.74-3.78).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Un manque de clarté dans le partage des responsabilités est apparu, sur le plan pratique, lors du traitement des compléments de programmation (voir point suivant). Pour le reste, les négociations se sont déroulées sur une base partenariale. La limitation des négociations au niveau stratégique, sans entrer dans le détail des mesures précises, était prévue par la réglementation, même si elle s'est révélée difficile à mettre en œuvre.

3.31. *Le règlement prévoyait la transmission des compléments de programmation à la Commission pour information, mais aussi comme condition préalable au paiement des demandes de paiement intermédiaire. La Commission reconnaît qu'il lui a fallu du temps pour trouver la solution décrite par la Cour afin de débloquer la situation sans créer une incertitude juridique pour la suite de l'exécution des programmes.*

Il est prématuré de tirer des conclusions sur la question de l'allègement, ou non, des procédures par l'institution du complément de programmation. En effet, les possibilités de modification des programmes qu'offre ce nouvel instrument devraient permettre d'accélérer l'ajustement des interventions aux réalités sur le terrain.

3.32. *Le règlement (CE) n° 1685/2000 de la Commission du 28 juillet 2000 a clarifié l'éligibilité des types de dépense devant faire l'objet d'un traitement «UE» commun. Les sources de dépenses et le calendrier de leur inscription dans les déclarations de dépenses intermédiaires à la Commission en vue d'un remboursement ont été examinés avec les États membres au sein des comités de gestion et consultatifs des Fonds structurels en 2001. En septembre 2001, la Commission a envoyé une note d'orientation sur ces questions aux États membres. Cette note d'orientation précisait que les paiements par «les bénéficiaires finals» qui gèrent les programmes d'aides ou des programmes multibénéficiaires doivent être soutenus par des dépenses pour des projets sur le terrain avant que la dépense ne soit déclarée à la Commission. Il s'agit ainsi d'éviter de devoir procéder à des recouvrements d'avances au titre des aides aux promoteurs de projets non utilisées. En juillet 2002, la DG REGIO a présenté une note d'orientation sur le financement des projets d'infrastructures générant des recettes au comité pour le développement et de la reconversion des régions. Cette note sera elle aussi finalisée sous peu et envoyée aux États membres.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.33. La détermination des zones éligibles aux interventions de l'objectif n° 2 est un exemple des difficultés dans le démarrage de la phase de programmation. La liste adoptée, avec retard, par la Commission vise des zones qui ne correspondent pas nécessairement à une classification statistique ou administrative des régions concernées. Il en est résulté des zones et des aires éligibles très dispersées et artificielles, ce qui a entraîné des difficultés pratiques dans la définition des actions. À ces difficultés, se superpose l'imbrication géographique: les interventions relevant de l'objectif n° 2 se chevauchent avec celles de l'objectif n° 3, ce qui a entraîné des délais ultérieurs dans la définition et la gestion des actions sur le terrain.

3.34. Ces différentes raisons expliquent le dépassement général et substantiel du délai réglementaire pour l'adoption des interventions dont la presque totalité n'a pu être approuvée par la Commission qu'à la fin de l'exercice 2001. Encore, c'est pendant cet exercice qu'environ un tiers des interventions de l'objectif n° 1 ont été approuvées, de même que la quasi-totalité des interventions concernant l'objectif n° 2 ainsi que les premières Initiatives communautaires ⁽²⁰⁾.

⁽²⁰⁾ Les interventions adoptées concernent Interreg (54 interventions), Urban (70 interventions), Leader (56 interventions) et Equal (17 interventions).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.33. Les procédures prévues par le règlement pour la détermination des zones éligibles à l'objectif n° 2 imposaient trois étapes: d'abord, la Commission, sur la base des critères définis dans le règlement, établit des plafonds maximaux de population; ensuite, l'État membre propose une liste des zones nationales répondant aux critères, eux aussi, définis dans le règlement; et finalement la Commission établit la liste définitive en étroite coordination avec l'État membre. Cette méthode de zonage a donné une plus grande flexibilité aux États membres, conformément au principe de subsidiarité. Mais s'ajoutant à la complexité des négociations sur le contenu des programmes, elle a rendu la programmation de l'objectif n° 2 plus longue qu'il n'aurait été souhaitable.

La Commission a déjà relevé le caractère fragmenté du zonage pour l'objectif n° 2 dans le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale. Elle y évoque également la possibilité de laisser à l'avenir le zonage de l'objectif n° 2 plus à la responsabilité des États membres.

La mise en œuvre parallèle de programmes de l'objectif n° 3 dans les zones couvertes par l'objectif n° 2 est prévue par le règlement, lequel n'exige des programmes intégrés couvrant toutes les interventions des Fonds structurels que pour les régions de l'objectif n° 1.

3.34. L'importance du travail à accomplir dans les négociations était difficilement compatible avec de délai de cinq mois. Les dépassements regrettables, surtout pour les objectifs n°s 1 et 2, étaient pour partie le prix payé pour la recherche de qualité dans la programmation.

En ce qui concerne les Initiatives communautaires, l'adoption des programmes de ce type déjà en 2000 était pratiquement exclue à cause de l'obligation imposée par le règlement de consulter le Parlement et les comités des Fonds structurels sur des orientations avant le lancer le processus de programmation. Étant donné les étapes préliminaires requises, le temps pris par la programmation n'a pas été excessivement long.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'information existante sur les Fonds structurels: un manque de vision globale

3.35. La Cour avait signalé dans le passé que le suivi de l'exécution des Fonds structurels était malaisé, faute d'informations actualisées et fiables, tant physiques que financières, et à tous les niveaux de la gestion (communautaire, nationale et régionale) ⁽²¹⁾. C'est par ailleurs ce constat qui avait amené le Conseil, dans le cadre de la décharge 1999, à solliciter une solution à ce problème ⁽²²⁾.

3.36. Sur le plan des informations financières, les dernières informations d'ensemble disponibles pour la période 1994-1999 se réfèrent toujours à l'exécution budgétaire au 31 décembre 1999 ⁽²³⁾. Le rapport annuel 2000 sur les Fonds structurels ⁽²⁴⁾ ne présente pas d'éléments chiffrés sur la période 1994-1999. Seuls quelques commentaires sporadiques sur la mise en œuvre des interventions dans les États membres y sont présentés. Pour la période 2000-2006, le rapport annuel 2000 se limite à présenter des informations sur l'exécution des engagements et des paiements.

3.35. *En ce qui concerne les périodes précédentes (avant 2000), il n'y avait en effet pas de base commune de données à l'ensemble des Fonds structurels.*

Toutefois, à la fin de 2001, une base commune de données appelée SFC (Structural Funds Common System) était opérationnelle et était utilisée par les quatre DG responsables des Fonds structurels. Elle contient les tableaux du vademecum des Fonds structurels ventilant les ressources par objectif, fond, État membre et cadre communautaire d'appui (CCA).

En outre, en adoptant le règlement (CE) n° 438/2001, la Commission a défini les informations que les États membres doivent détenir sur les opérations individuelles.

S'agissant de l'avancement réel des interventions sur le terrain, il est prévu que les rapports annuels fournissent des informations sur les indicateurs physiques retenus.

3.36. *Concernant la période 1994-1999, étant donné que la presque totalité des crédits d'engagement et 75 % des crédits de paiement avait été utilisés à la fin de 1999, la Commission n'estime pas nécessaire de fournir des chiffres détaillés sur cette période. Le rapport annuel 2000 concernant la période 2000-2006 présente en annexe l'exécution financière par objectif/État membre/Fonds, mais aussi l'exécution budgétaire de l'année en crédits d'engagement et de paiement (annexe 3) pour les trois objectifs, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) hors objectif n° 1, les initiatives communautaires ainsi que pour les actions innovatrices et l'assistance technique.*

⁽²¹⁾ Voir rapport spécial n° 16/98, points 2.5, 4.1 et 4.7 et rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 3.25 à 3.27.

⁽²²⁾ Recommandation du Conseil du 12 mars 2001 sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1999, point 2 du chapitre 3.

⁽²³⁾ Onzième rapport annuel de la Commission sur les Fonds structurels (1999) [COM(2000) 698 final du 13.11.2000].

⁽²⁴⁾ Douzième rapport annuel sur les Fonds structurels (2000) [COM(2001) 539 final du 3.10.2001].

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.37. En ce qui concerne les informations non budgétaires, plusieurs initiatives pour améliorer la situation ont été prises par la Commission et les États membres dans le cadre de la programmation 2000-2006 ⁽²⁵⁾. Toutefois, des améliorations importantes restent à accomplir. Dès lors, fin 2001, l'état d'avancement réel des interventions sur le terrain, la typologie des projets cofinancés ainsi que les résultats continuaient d'être mal appréciés. Le compartimentage de la gestion des actions structurelles entre différents services de la Commission rendait toujours difficile la connaissance de la situation d'ensemble. Par ailleurs, la base de données commune pour les Fonds structurels, destinée à permettre l'échange électronique d'informations, n'était pas opérationnelle lors de la négociation des programmes. Fin 2001, il manquait toujours certaines informations, notamment concernant l'IFOP.

3.38. Concernant les interventions elles-mêmes, les rapports annuels présentés par les États membres constituent l'instrument privilégié de suivi ⁽²⁶⁾. Des améliorations ont été prévues pour la nouvelle période 2000-2006. Ces rapports doivent désormais être transmis annuellement le 30 juin. Le fait qu'ils ne soient plus liés à la clôture de chaque tranche annuelle permettra en principe une information régulière. La situation de l'année de programmation 1999, pour laquelle les rapports ne seront disponibles qu'au moment de la clôture, en 2002 ou 2003, ne devrait plus se reproduire. Il faut toutefois faire observer que la majorité des rapports portant sur l'année 2000 ont été présentés hors délai.

3.39. Les nouvelles dispositions prévoient également que ces rapports présentent, entre autres, l'état d'avancement des axes prioritaires et des mesures pour chacun des fonds, par rapport à leurs objectifs spécifiques. Cependant, pour la première année complète de mise en œuvre de la majorité des interventions la Commission a convenu avec les États membres une présentation allégée de ces rapports, notamment une dérogation à l'obligation de présenter une quantification des indicateurs physiques, de résultat et d'impact.

⁽²⁵⁾ La Commission a notamment publié des listes d'exemples d'indicateurs et a établi une répartition par domaine d'intervention; elle a défini la nature des informations à mettre à sa disposition concernant les opérations et a créé des systèmes informatiques d'échange de données. Les États membres ont commencé à développer des nouveaux systèmes informatiques pour améliorer la gestion des interventions et pour faire face aux nouvelles exigences réglementaires.

⁽²⁶⁾ Article 37 du règlement (CE) n° 1260/1999.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.37. La Commission se réfère à sa réponse au point 3.35. En ce qui concerne les informations non budgétaires, le rapport 2000 s'est concentré sur la présentation de la mise en œuvre de la programmation 2000-2006.

Les informations sur l'IFOP seront complétées en 2002.

3.38. Les rapports annuels d'exécution de l'année 2000 devaient être transmis à la Commission au plus tard le 30 juin 2001. Certains envois ont pris du retard au niveau des États membres. Cela est dû au fait que l'année 2000 était, pour la plupart des nouveaux programmes, celle de leur adoption et de la mise en place de leurs comités de suivi, ce qui a entraîné une faible exécution sur le terrain.

3.39. Une appréciation de la qualité de ces informations ne pouvait pas être faite sur la base des rapports d'exécution 2000, disponibles en 2001. En effet, ces premiers rapports ne comportent pas toujours une quantification des indicateurs physiques, car il se réfèrent à la période de démarrage des interventions et de la mise en œuvre des systèmes de gestion au niveau national et régional. Bien que l'éligibilité des dépenses soit rétroactive à la date de présentation des plans, l'adoption tardive des interventions ainsi que des compléments de programmation définissant les indicateurs a rendu difficile la récolte de données physiques en 2000 par les autorités de gestion. Les rapports annuels 2001 doivent remédier à cette faiblesse.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusions et recommandations

3.40. Contrairement à son objectif, la programmation de la période 2000-2006 n'a pas bénéficié de procédures plus rapides et plus simples par rapport au passé. Des retards, importants et à tous les niveaux, ont été constatés.

3.41. Cette situation s'explique en général par la persistance d'incertitudes quant aux responsabilités de la Commission et des États membres ainsi que par des textes réglementaires toujours complexes en matière de programmation, de gestion et de comptabilisation des dépenses (voir points 3.30-3.34). La Cour recommande dès lors que les mesures nécessaires soient prises afin de préparer à temps un cadre approprié pour les programmations futures, notamment dans le cadre du prochain élargissement.

3.42. Si les données budgétaires ne permettent pas d'apprécier la réalité sur le terrain, on peut néanmoins se demander si une faible exécution budgétaire depuis trois ans n'est pas indicative de retards d'exécution. Toutefois, des informations fiables sur l'état d'avancement des interventions ne sont toujours pas disponibles (voir points 3.35-3.39).

3.43. La Cour rappelle la nécessité de disposer d'une situation actualisée des interventions sur le terrain ainsi que d'une vision globale de la gestion des actions structurelles. Il y a lieu à cette fin de faire fonctionner les moyens de monitoring déjà prévus par la réglementation. Il en découlerait également la possibilité pour la Commission d'améliorer la qualité des informations présentées dans les documents relatifs à l'exécution budgétaire (voir points 3.16-3.19).

3.44. Le fait que des problèmes identifiés lors des contrôles demeurent en suspens au moment de la clôture, plusieurs années après, constitue une des causes de retard dans la liquidation des paiements (voir point 3.28).

3.40. La Commission se réfère à ses réponses aux observations de la Cour reprises aux points 3.30 à 3.34.

3.41. Outre ses réponses aux points 3.30 à 3.34, la Commission se réfère au règlement (CE) n° 438/2001, qui a clarifié les exigences auxquelles doivent satisfaire les systèmes de gestion et de contrôle.

À l'initiative de la Commission une réflexion est en cours sur la simplification des procédures de programmation à l'avenir (voir aussi la réponse au point 3.34). La Commission souhaite que le calendrier d'adoption des textes par le Parlement européen et le Conseil permette une négociation des programmes avant le début de la période prévue pour leur mise en œuvre. Les instruments de préadhésion sont en train de préparer les nouveaux États adhérents à la programmation et à la gestion des interventions des Fonds structurels et du Fonds de cohésion.

3.42. La Commission se réfère à ses réponses aux points 3.30 à 3.34. La faible exécution des paiements au titre des interventions de la période 2000-2006 en 2000 et 2001 est due principalement à leur démarrage tardif. Pour les programmes pour lesquels les engagements ont été faits en 2000, la Commission disposera des informations exactes sur le taux d'exécution au début de l'année 2003, après la première application de la règle du dégageement automatique en l'année $n + 2$.

3.43. La Commission se réfère aux instruments de suivi évoqués dans ses réponses aux points 3.35 à 3.39.

3.44-3.45. Un progrès clairement mesurable a été fait en ce qui concerne la clôture des dossiers relatifs aux périodes antérieures à 1994. Ces clôtures nécessitent de nombreuses ressources; la Commission affecte des moyens importants à cette tâche (voir la réponse aux points 3.27 et 3.28).

3.45. La Commission devrait prendre, en temps utile, les mesures nécessaires suite aux résultats de ses propres contrôles ainsi que de ceux de la Cour. Ceci éviterait de devoir résoudre des problèmes susceptibles d'impliquer de longues discussions avec les États membres et permettrait également, le cas échéant, de donner des indications utiles à l'ensemble des États membres.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

3.46. La Cour a poursuivi en 2001 l'évaluation des procédures relatives à la clôture des interventions au titre des actions structurelles ainsi que des systèmes de contrôle des États membres pour les interventions de la période 1994-1999 ⁽²⁷⁾. Un examen des systèmes de gestion et de contrôle pour la période 2000-2006 ⁽²⁸⁾ a été initié. La Cour a également examiné la légalité et la régularité d'opérations individuelles d'engagement et de paiement au niveau de la Commission ⁽²⁹⁾. Une sélection ⁽³⁰⁾ de paiements intermédiaires ⁽³¹⁾ et de clôtures ⁽³²⁾ a été examinée dans les États membres.

⁽²⁷⁾ Règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission du 15 octobre 1997 arrêtant les modalités détaillées d'application du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les États membres sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels (JO L 290 du 23.10.1997, p. 1).

⁽²⁸⁾ 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).

⁽²⁹⁾ Les échantillons au niveau de la Commission étaient composés de 91 engagements et 146 paiements de l'exercice ainsi que de 213 engagements antérieurs restant à liquider à fin 2001.

⁽³⁰⁾ Les opérations examinées sur place comportaient:

- treize paiements intermédiaires de la période 1994-1999 dans six États membres (Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal et Royaume-Uni),
- six interventions clôturées dans cinq États membres (Danemark, Allemagne, Espagne, Irlande et Luxembourg),
- douze paiements intermédiaires de la période 2000-2006 dans neuf États membres (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Finlande, France, Italie, Autriche et Portugal).

⁽³¹⁾ Paiements intermédiaires de la période 1994-1999, voir point 3.59.
Paiements intermédiaires de la période 2000-2006, voir point 3.74.

⁽³²⁾ Clôtures: interventions dont le solde final a fait l'objet d'un paiement ou d'un ordre de recouvrement.

3.47. Les observations relatives à la fiabilité des comptes communautaires et à la réforme du contrôle interne de la Commission ainsi que les observations à caractère général sur la légalité et la régularité des opérations sont présentées dans le chapitre 9 du présent rapport. Les observations spécifiques sur les systèmes examinés ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations relatives aux actions structurelles qui dépendent de ces systèmes sont exposées ci-après.

Périodes antérieures à 1994

Des procédures de clôture toujours inadaptées

3.48. Les procédures de clôture encore appliquées en 2001 ne permettent pas toujours d'obtenir une assurance raisonnable sur la légalité et la régularité des dépenses présentées au titre d'une intervention. Les procédures d'instruction des demandes de paiement final prenaient toujours la forme de consultations interservices, sans que les responsabilités respectives n'aient été modifiées par rapport à la période antérieure. Ces procédures visent avant tout à vérifier si les anomalies ponctuelles détectées lors d'éventuels contrôles sur place antérieurs ont été résolues. Le suivi de ces observations de contrôle a continué à s'appuyer sur diverses bases de données mises en place sans coordination, la base unique annoncée par la Commission ne pouvant être opérationnelle avant 2002 ⁽³³⁾. Comme par le passé, la Commission n'a pas soumis les interventions à clôturer à une sélection aléatoire ou à une analyse de risque en vue de procéder à des contrôles approfondis.

3.49. Les contrôles effectués par la Cour sur quinze interventions clôturées en 2001 (trois FEDER, onze FSE, une FEOGA-Orientation) démontrent la réalité des risques liés à l'insuffisance de contrôle spécifique et de suivi régulier de la part de la Commission, et confirment les observations antérieures en la matière.

3.48. *L'objectif de la Commission est d'obtenir des assurances raisonnables à la clôture, en ce qui concerne la dépense déclarée aux fins d'un cofinancement et elle a œuvré afin de mettre en place des procédures permettant de réaliser cet objectif pour la clôture des programmes 1994-1999, qui aura lieu à compter de 2002. Il est plus difficile d'obtenir le même niveau d'assurance pour les programmes antérieurs à 1994 parce que les conditions juridiques imposées aux États membres étaient moins rigoureuses et qu'aucune déclaration de validité indépendante n'était exigée. La Commission estime néanmoins qu'il eut été inapproprié de modifier l'attribution de responsabilité de la clôture. Il est vrai qu'il y a eu quelques contrôles sur place, en 2001, des programmes antérieurs à 1994. Lorsqu'elle a fixé ses priorités pour les audits, la Commission a axé ses efforts en particulier sur les travaux préparatoires en vue de la période de programmation 1994-1999 (prenant donc en compte les observations faites par la Cour en ce qui concerne le besoin d'évaluation de l'application du règlement (CE) n° 2064/97 dans le rapport annuel en ce qui concerne l'exercice financier 2000, points 3.47 et 3.56) et sur les systèmes mis en place aux fins de la gestion et du contrôle de la période de programmation 2000-2006. La nouvelle application (Sysaudit) en vue de la planification et du suivi des audits de la Commission en ce qui concerne les Fonds structurels est actuellement au stade des essais et sera mise en œuvre prochainement.*

3.49. *Le suivi de nombreuses affaires a été compliqué par des éléments particuliers aux dossiers.*

⁽³³⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2000, réponse de la Commission au point 3.70.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.50. Cette insuffisance de suivi est illustrée par l'examen de onze dossiers du FSE (Portugal) dont la plupart avaient été suspendus pendant une longue période au titre d'une présomption d'irrégularité (article 7 de la décision 83/673/CEE du 22 décembre 1983). Or, dans neuf cas, soit l'État membre soit la Commission disposaient déjà un ou deux ans plus tôt de toutes les informations qui auraient permis de procéder à la clôture et notamment au dégagement du montant non utilisé. S'agissant du cas relatif au FEOGA-Orientation ⁽³⁴⁾, la clôture a eu lieu trois ans après la réception des informations nécessaires par la Commission, en dépit d'une décision de mai 1998 requérant la clôture immédiate du PO.

3.51. Les contrôles effectués en cours de programme par la Commission ne sont pas systématiquement exploités. S'agissant toujours du cas relatif au FEOGA-Orientation, la Commission a effectué un contrôle sur place en 1996, mais elle n'a ni établi un rapport de mission ni communiqué aucune conclusion à l'État membre. Pour un DOCUP FEDER ⁽³⁵⁾ contrôlé sur place par la Commission en 1995, une partie seulement des constatations a été transmise à l'État membre en 1997. Dans ces deux cas, l'absence d'analyse des constatations et, le cas échéant, des commentaires de l'État membre (DOCUP FEDER), ne permet pas d'en tenir compte lors du calcul de la contribution définitive du Fonds.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.50. S'agissant des dossiers FSE, l'existence des délais de traitement mis en avant par la Cour découle des circonstances suivantes:

- des délais assez importants ont été observés entre l'aboutissement de ces procédures et la notification de ce fait à la Commission par les autorités nationales compétentes,
- les consultations nécessaires avant modification de certaines décisions de participation des Fonds communautaires — suite aux résultats des enquêtes communiqués à la Commission — ont été ralenties par la complexité des dossiers constitués d'un nombre important d'organismes (entités) ou par l'implication d'une même entité dans des dossiers distincts.

La clôture du programme opérationnel relatif au FEOGA-Orientation a eu lieu après que la Commission eut examiné les informations nécessaires afin de calculer le montant exact des corrections financières relatives à l'ensemble des programmes gérés par la même administration.

3.51. La Commission reconnaît que, pour ce qui est du FEOGA-Orientation, aucun rapport de mission officiel n'a été établi. Cette affaire devrait être considérée comme isolée.

Pour le DOCUP FEDER mentionné, toutes les observations jugées pertinentes suites aux consultations des différents services ont été communiquées aux autorités françaises.

La Commission a bien déduit des montants déclarés par les autorités françaises toutes les dépenses jugées non éligibles suite aux contrôles en question.

Le dossier de contrôle ne contenait pas de traces concernant l'analyse des réponses fournies par l'État membre. La Commission prendra des mesures pour améliorer dans l'avenir la documentation de suivi des contrôles.

⁽³⁴⁾ PO régional 92. DE.06.016 Sachsen.

⁽³⁵⁾ DOCUP objectif n° 1 Guyane 1990-1993.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.52. Les déclarations de dépenses et les rapports d'exécution ⁽³⁶⁾ ne contiennent pas toujours suffisamment d'informations. Pour le PO du FEOGA-Orientation, les autorités régionales n'ont présenté à titre de rapport final qu'un tableau récapitulatif des paiements aux bénéficiaires. Pour le FEDER, les rapports d'exécution n'indiquent pas clairement dans tous les cas les montants effectivement versés aux bénéficiaires finals. Dans le cas du DOCUP déjà mentionné, la Commission a liquidé le solde sans vérifier que, dans le cas d'espèce, la modulation des taux d'aide entraîne un surfinancement en faveur de l'État membre. Bien que la réglementation ne l'exige pas formellement, les rapports d'exécution devraient également contenir davantage d'informations, par exemple des précisions sur les contrôles effectués, et ce pour donner l'assurance que les dépenses déclarées sont légales et régulières.

Une procédure de dégage­ment d'office rarement appliquée

3.53. À la fin de 2001, subsistaient encore 549 dossiers ouverts représentant 532,5 millions d'euros d'engagements à liquider (dont 119 FEDER pour 377,1 millions d'euros, 380 FSE pour 117,3 millions d'euros, 34 FEOGA-Orientation pour 31,4 millions d'euros, 16 IFOP pour 6,7 millions d'euros).

3.54. Le règlement (CE) n° 1260/1999 a prévu le dégage­ment d'office au plus tard le 30 septembre 2001 des sommes correspondant aux interventions décidées avant 1994 qui n'auraient pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif au 31 mars 2001 (sauf pour les opérations ou programmes faisant l'objet de suspension pour raison judiciaire). La Commission n'a procédé qu'à quatre dégage­ments d'office.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.52. Le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil ne spécifie pas les informations précises qui doivent figurer dans les rapports d'exécution, mais en ce qui concerne les rapports finals pour la période 1994-1999, la Commission a établi un document d'orientation visant à assurer que les informations nécessaires y figurent. En outre, les directives sur la clôture des programmes 1994-1999 spécifient qu'il faut des informations sur les montants transférés réellement aux bénéficiaires finals. Enfin, au titre de l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97, des informations sur les contrôles qui ont été réalisés devront figurer en tant qu'éléments des déclarations de clôture. Le rapport final en ce qui concerne le programme opérationnel relatif au FEOGA-Orientation a été présenté par les États membres conformément à l'article 2 et à l'annexe II du règlement (CE) n° 1844/94 du 27 juillet 1994, qui spécifie les règles détaillées pour les programmes opérationnels au titre du règlement (CE) n° 866/90. La Commission estime que la présentation du rapport respecte les conditions de la législation applicable.

Pour ce qui concerne l'observation sur le solde payé à l'État membre pour le DOCUP FEDER, celui-ci a été calculé sur la base des modalités internes appliquées à cette période.

3.53-3.55. La Commission s'efforce de clôturer les dossiers antérieurs à 1994 aussi rapidement que possible en tenant compte des difficultés particulières pour une majorité des cas telles que des procédures judiciaires en cours ou des suspensions au titre d'une présomption d'irrégularité.

⁽³⁶⁾ Requis en vertu de l'article 25, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.55. La Cour a examiné un échantillon de 140 engagements encore ouverts à la fin de 2001 et a constaté que 24 dossiers auraient dû donner lieu à un dégage­ment d'office; en outre, sept dossiers n'ont pas pu être fournis par la Commission (quatre FEDER et trois FSE). Sur cette base, la Cour estime que 11 % des 532,5 mil­lions d'euros d'engagements encore ouverts au 31 décembre auraient dû faire l'objet de dégage­ments d'office au 30 septembre 2001 (voir point 9.34).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.55. Les cas de dégage­ment d'office identifiés par la Cour pour le FEDER comprennent quatre dossiers non fournis et cinq autres dossiers. Parmi les quatre dossiers non fournis, pour lesquels l'engagement à liquider totalise 4,2 millions d'euros, deux se réfèrent à des contrats d'assistance technique, un concerne un programme intégré méditerranéen et un concerne un projet d'appui transitoire. Pour trois des cinq dos­siers fournis, les États membres n'avaient effectivement pas transmis leur demande de solde avant le 31 mars 2001 et n'avaient pas invoqué de cas de suspension pour motifs judi­ciaires. La Commission est en train d'analyser les documents transmis subséquemment par les États membres afin de pro­céder aux clôtures conformément aux dispositions réglemen­taires. Pour les autres deux dossiers, la Commission considère que les demandes de paiement final des États membres ont été reçues avant le 31 mars 2001, bien que dans un cas cette demande n'était pas accompagnée du rapport final et dans l'autre cas cette demande avait postérieurement été modifiée par l'État membre. Par conséquent, un dégage­ment d'office ne peut pas être appliqué.

En ce qui concerne le FSE, les six dossiers identifiés par la Cour sont en voie de régularisation.

Pour un des deux engagements de la DG FISH retenus par la Cour, la demande de paiement est arrivée à la Commission avant le 31 mars 2001. Pour l'autre cas, vu l'échange de cour­rier entre le bénéficiaire et la Commission visant à déterminer le montant à payer, la Commission a décidé de ne pas dégage­ment le montant du solde au 30 septembre 2001.

*Interventions de la période 1994-1999***Des progrès encore à faire dans le dispositif de contrôle**

3.56. Le rapport spécial n° 10/2001 ⁽³⁷⁾ ainsi que la DAS 2000 ⁽³⁸⁾ ont traité de la mise en œuvre du règle­ment (CE) n° 2064/97 ⁽³⁹⁾. Malgré les efforts déployés par la Commission et les États membres, il en ressortait principalement:

3.56. La Commission rappelle que, depuis l'adoption du règle­ment, elle a fourni des orientations détaillées sur les conditions clés qui sont les siennes, notamment dans le manuel d'audit relatif aux Fonds structurels et qu'elle a répondu sys­tématiquement aux questions d'interprétation. S'il est vrai que la mise en œuvre du règle­ment a été gravement retardée dans un petit nombre d'États membres et que l'on constate des

⁽³⁷⁾ 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.

⁽³⁸⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2000, point 3.44-3.56.

⁽³⁹⁾ Le règlement (CE) n° 2064/97 prévoit que les États mem­bres vérifient l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place et examinent, sur la base d'une ana­lyse des risques, des déclarations de dépenses établies aux différents niveaux concernés. Les contrôles sur place, qui s'effectuent avant l'achèvement de chaque forme d'inter­vention, doivent porter sur 5 % au moins des dépenses totales éligibles, sélectionnées sur la base d'un échantillon approprié.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- a) une évaluation limitée par la Commission de la mise en œuvre du règlement par les États membres;
- b) des difficultés d'interprétation ainsi que l'absence d'orientations claires de la Commission, nécessaires pour un contrôle efficace des interventions;
- c) une mise en œuvre tardive et partielle par les États membres.

3.57. Les vérifications effectuées par la Cour, dans le cadre de la DAS 2001, sur dix interventions réparties dans six États membres (Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal et Royaume-Uni) montrent que la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 dans les États membres a commencé à s'améliorer bien que des progrès substantiels soient encore nécessaires. La Commission a effectué au cours de l'exercice une série de visites sur place, en majorité pour le FEDER. Les résultats de ces contrôles, qui ont confirmé les constatations de la Cour, ont été communiqués par la Commission aux États membres concernés, assortis de recommandations. Ils ont été consignés dans un document de travail présenté en septembre 2001. Ce document avait notamment pour objet de clarifier les années à contrôler, l'établissement des échantillons, la définition de la dépense contrôlée ainsi que le contenu des rapports. Par ailleurs, la DG RÉGIO a coordonné les travaux des différents services de la Commission en ce qui concerne ce règlement, bien que certaines différences subsistent dans l'approche des contrôles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

cas d'application incorrecte de certaines dispositions, de nombreux États membres, en revanche, ont fait d'importants efforts afin de mettre en place des systèmes de contrôle se conformant aux principales dispositions. Tandis que l'évaluation de l'application du règlement jusqu'en 2000 a lieu essentiellement sur la base des rapports fournis par les États membres et lors de réunions de coordination annuelles, la Commission a appliqué ultérieurement les systèmes d'audit détaillés dans tous les États membres.

3.57. *Tous les services des Fonds structurels ont axé leurs efforts d'audit sur les systèmes nationaux visés par le règlement (CE) n° 2064/97. Les travaux ont été coordonnés par la DG RÉGIO avec les services des autres Fonds structurels pendant toute l'année et la méthodologie établie pour les enquêtes d'audit pour le FEDER a été largement suivie par les autres services. Pour le FEDER, il y a eu 25 missions d'audit, pour le FSE onze, pour le FEOGA-Orientation quatorze au cours du deuxième semestre et treize autres missions sur ce même thème au cours du premier semestre de 2002. En ce qui concerne l'IFOP, cinq missions d'audit ont eu lieu. Les conclusions de ces audits ainsi que les recommandations ont été consignées dans des rapports communiqués aux États membres. Dans certains cas, des lettres ont été envoyées également aux États membres afin de leur faire part des conclusions immédiates et urgentes. Dans de nombreux cas, les faiblesses identifiées étaient semblables à celles qui avaient été constatées antérieurement par la Cour. Sur la base des résultats intérimaires de l'enquête d'audit, une note d'information concernant onze questions relatives à l'application du règlement (CE) n° 2064/97 a été présentée en septembre 2001 au comité pour le développement et la reconversion des régions et aux autres comités des Fonds structurels. En ce qui concerne le suivi des travaux d'audit qui sont les siens, la Commission a constaté que les États membres ont déployé d'importants efforts afin de suivre les recommandations et de corriger les erreurs en matière d'application de la réglementation. C'est le cas par exemple en ce qui concerne le FEDER, pour certaines régions de deux États membres cités par la Cour (Italie et Allemagne).*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.58. L'impact de ces initiatives reste à déterminer, notamment pour résoudre les problèmes substantiels persistants (par exemple, définition de la dépense contrôlée, composition des échantillons, analyse des risques, faible couverture des dépenses des années 1994 à 1997). Si ces faiblesses ne sont pas corrigées rapidement, des retards risquent de se produire et des erreurs risquent de ne pas être détectées lors des clôtures des interventions qui doivent intervenir à partir de la mi-2002.

Des erreurs persistantes dans les paiements intermédiaires

3.59. Les contrôles effectués par la Cour sur treize paiements auprès des mêmes six États membres (voir point 3.57) indiquent la persistance d'erreurs (neuf de ces paiements en comportaient) dans les déclarations déclenchant les paiements intermédiaires pour les interventions 1994-1999. Les erreurs substantielles de légalité et de régularité affectant directement les montants des opérations sous-jacentes se situent pour la plupart au niveau des bénéficiaires finals. Les erreurs les plus fréquentes mettant en cause l'éligibilité des dépenses sont de même nature que celles constatées précédemment, à savoir des actions sans lien avec le programme concerné ⁽⁴⁰⁾, la non-prise en compte de recettes générées par les projets ⁽⁴¹⁾, des montants estimés non encore encourus ⁽⁴²⁾, le non-respect d'une clause de création d'emplois ⁽⁴³⁾ et des dépenses sans justification ⁽⁴⁴⁾.

3.60. Les erreurs de type formel sont également comparables à celles des exercices passés, à savoir au niveau de la Commission le non-respect du délai de deux mois pour effectuer un paiement suite à la réception d'une demande recevable et, au niveau des bénéficiaires, la présentation de dépenses forfaitaires insuffisamment justifiées ⁽⁴⁵⁾, une information insuffisante quant à l'achat d'un terrain ⁽⁴⁶⁾ ainsi qu'une documentation des dépenses incomplète ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁰⁾ DOCUP objectif n° 2 Industrial South Wales 1997-1999; PO objectif n° 2 Cataluña 1997-1999.

⁽⁴¹⁾ DOCUP objectif n° 2 Greater Manchester 1997-1999; PO objectif n° 1 Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999; PO objectif n° 2 Cataluña 1997-1999.

⁽⁴²⁾ DOCUP objectif n° 2 Nordrhein-Westfalen 1997-1999; PO objectif n° 1 Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999; DOCUP objectif n° 5 b) Poitou-Charentes 1994-1999.

⁽⁴³⁾ DOCUP objectif n° 2 Greater Manchester 1997-1999.

⁽⁴⁴⁾ PO objectif n° 2 Cataluña 1997-1999 et DOCUP objectif n° 2 Industrial South Wales 1997-1999.

⁽⁴⁵⁾ DOCUP objectif n° 2 Northern Ireland 1997-1999.

⁽⁴⁶⁾ FdC Portugal, assainissement des eaux de Setúbal.

⁽⁴⁷⁾ PO objectif n° 1 Infrastrutture Aeroportuali 1996-1999.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.58. Les résultats des audits de la Commission sont déjà visibles et des contrôles supplémentaires ont eu lieu dans les États membres à la suite des recommandations visant à s'assurer qu'il existe une base appropriée pour la clôture et en particulier pour la déclaration de clôture par le service indépendant au titre de l'article 8 du règlement. À la suite de la réception de la demande de clôture, la Commission s'assurera que les lacunes matérielles identifiées dans ce rapport d'audit ont été traitées avec satisfaction préalablement au paiement du solde final.

3.59. Compte tenu de la date de réception par la Commission des informations de la Cour sur les cas individuels, la Commission n'a pas pu obtenir l'ensemble des réponses des États membres. Elle procédera à l'analyse de toutes les réponses et s'engage à procéder à toute correction nécessaire.

Pour un des cas cités, l'État membre et la Commission ne partagent pas l'avis de la Cour que la clause de création d'emploi n'ait pas été respectée, car cette clause n'était pas d'application au projet en question, qui avait transité vers la période 1997-1999, exceptionnellement, avec une allocation de fonds spécifique, de la période de programmation précédente. Pour tous les autres projets de la mesure audité par la Cour, la clause de création d'emplois a été respectée.

3.60. La Commission reconnaît que quelques situations de retard dans des paiements ont conduit à un dépassement du délai de deux mois. Ces situations sont en général imputables à la charge de travail exceptionnelle pendant la période de chevauchement entre la clôture de la période 1994-1999 et le commencement de la période 2000-2006 au niveau des services de la Commission.

La Commission a procédé à un contrôle sur le projet qui fait l'objet de la remarque de la Cour concernant l'information insuffisante quant à l'achat d'un terrain. Les observations de la Cour feront l'objet d'un suivi dans le contexte de ce contrôle.

Les réponses des États membres concernant les autres erreurs formelles indiquées par la Cour feront l'objet d'analyse dès leur réception.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.61. La persistance des anomalies constatées dans les déclarations à l'appui des demandes de paiement intermédiaires montre que le risque d'un impact sur le budget communautaire demeure important, soit par le versement prématuré d'avances, soit, compte tenu de la faiblesse des contrôles exercés lors de la clôture, par le paiement de soldes excessifs ⁽⁴⁸⁾.

Des trop-versés lors des clôtures (objectif n° 2 1994-1996 et Fonds de cohésion)

3.62. La Commission a procédé en 2001 à la clôture de 53 interventions pour 1994-1996 au titre de l'objectif n° 2 (dont 16 FEDER et 37 FSE). Restent à la fin de 2001 encore 53 interventions ouvertes représentant 575 millions d'euros d'engagements à liquider (dont 44 FEDER pour 540 millions d'euros et neuf FSE pour 35 millions d'euros). Les procédures de clôture appliquées aux interventions pour 1994-1996 au titre de l'objectif n° 2 et aux projets du Fonds de cohésion sont substantiellement identiques à celles de la période précédente. Les observations faites au point 3.48 s'appliquent donc également à cette catégorie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.61. *En ce qui concerne les paiements intérimaires, comme la Commission l'a déjà indiqué, tout impact sur le budget communautaire serait limité et transitoire étant donné que par l'impact s'exercerait sur le calendrier de l'avance et non pas sur le montant et parce que toute anomalie pourrait être corrigée à la clôture.*

Pour la période 1994-1999, les États membres sont invités, préalablement à la clôture, à prendre les mesures permettant de s'assurer que toutes les dépenses non éligibles ont été exclues et de faire parvenir une déclaration par un service indépendant.

En ce qui concerne la clôture des programmes qui seront exécutés à partir de 2002, la Commission a mis en place des procédures visant à fournir une assurance raisonnable que les dépenses non éligibles ne feront pas l'objet d'un cofinancement. En outre, des audits de clôture auront lieu sur un ensemble de programmes choisis afin de contrôler la fiabilité des informations fournies par les États membres à la clôture et d'identifier et d'exclure toute dépense irrégulière.

3.62. *En ce qui concerne le FEDER, la Commission a effectué des audits de clôture sur un choix de programmes 1994-1996 au titre de l'objectif n° 2 au cours du premier semestre de 2002. Les audits avaient pour objectif de vérifier l'exactitude des déclarations de dépenses présentées par les autorités nationales et d'apporter les corrections financières au besoin. C'est tout d'abord six programmes qui ont fait l'objet d'un audit suivi de conclusions. La Commission déterminera ensuite s'il y a lieu d'étendre les activités d'audit.*

⁽⁴⁸⁾ Comme la Cour l'a indiqué dans ses précédents rapports à l'appui de la déclaration d'assurance, les erreurs détectées dans les déclarations de dépenses n'affectent pas nécessairement en elles-mêmes les versements effectués par la Commission. En effet, si les dépenses déclarées dépassent le seuil requis, le niveau des dépenses éligibles après déduction des erreurs peut encore justifier le paiement de l'avance ou du solde de tranche concerné.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.63. Le règlement (CE) n° 2064/97 tel que modifié par le règlement (CE) n° 2406/98 ⁽⁴⁹⁾ dispense de fait les interventions 1994-1996 de la déclaration de validité attestant l'application des contrôles prévus. Il ne dispense cependant pas de leur appliquer les contrôles minimaux de 5 % des dépenses éligibles (taux pouvant être réduit pour les interventions approuvées avant l'entrée en vigueur du règlement), lesquels s'appliquent à l'ensemble de la période 1994-1999. La Commission a néanmoins clôturé les interventions 1994-1996 sans vérifier si ces contrôles avaient été effectués.

3.64. La Cour a effectué des contrôles approfondis, dans quatre États membres (Danemark, Espagne, Irlande et Luxembourg), au niveau d'un sous-programme pour trois interventions du FEDER ainsi que pour deux projets du Fonds de cohésion. Ces travaux montrent que l'application par les États membres des contrôles prévus pour le FEDER (voir point 3.63) n'a été que très partielle et que, dans la plupart des cas, des erreurs importantes subsistent dans les déclarations finales de dépenses, affectant les paiements du budget communautaire, à l'instar des constatations faites les années précédentes ⁽⁵⁰⁾:

- a) pour les interventions FEDER, des dépenses inéligibles ont été identifiées à hauteur de 83 % ⁽⁵¹⁾, 9,3 % ⁽⁵²⁾ et 19 % ⁽⁵³⁾ des dépenses déclarées, aboutissant à des trop-versés par le Fonds pour les trois sous-programmes contrôlés de respectivement 29,8, 0,4 et 1,5 millions d'euros;

⁽⁴⁹⁾ JO L 298 du 7.11.1998, p. 15.

⁽⁵⁰⁾ Voir rapports annuels relatifs aux exercices 1997 (point 8.80), 1998 (points 3.29-3.30), 1999 (points 3.49-3.52) et 2000 (point 3.39).

⁽⁵¹⁾ PO objectif n° 2 Madrid 1994-1996: dépenses de construction et d'équipement universitaires, inéligibles dans le cadre d'un sous-programme d'appui à la recherche.

⁽⁵²⁾ DOCUP objectif n° 2 Luxembourg 1994-1996: dépenses réalisées en dehors de la période d'éligibilité, dépenses inéligibles par nature, non-récupération d'aides indues.

⁽⁵³⁾ DOCUP objectif n° 2 Nordjylland Danemark 1994-1996: dépenses inéligibles par nature, dépenses de construction d'établissements scolaires inéligibles dans le cadre de l'objectif n° 2, projet non éligible dans le cadre du programme.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.63. *En ce qui concerne les programmes pour lesquels le délai d'engagement était fixé au 31 décembre 1996 ou plus tôt, la Commission n'a pas demandé systématiquement une assurance en ce qui concerne les contrôles menés par les autorités nationales au titre de l'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88 ou du règlement (CE) n° 2064/97 en tant que condition préalable de clôture, étant donné que l'article 8 du règlement (CE) n° 2064/97 demandant une déclaration de clôture par un service indépendant n'est pas applicable. Néanmoins les informations sur les contrôles sont incluses dans le rapport d'exécution final pour la période 1994-1999. Les audits actuellement en cours sur un échantillon des programmes 1994-1996 au titre de l'objectif n° 2 serviront de base pour savoir si les contrôles menés par les États membres étaient appropriés.*

3.64.

- a) *En ce qui concerne le premier programme auquel la Cour se réfère, la Commission a effectué un audit de clôture et identifié certaines irrégularités supplémentaires. Elle est déjà en contact avec l'État membre concerné en vue de corriger certaines incohérences identifiées par la Cour et assurera le suivi des résultats de son audit. Toutefois, la Cour a fait certaines observations qui nécessitent toujours une information de l'État membre avant que la Commission ne puisse confirmer le pourcentage d'erreurs découvertes par la Cour.*

Pour les deux autres programmes auxquels la Cour se réfère, les États membres concernés ont partiellement contesté les observations de la Cour et, partant, le pourcentage d'erreurs peut être réduit. La Commission procédera à un examen cas par cas des réponses des États membres et procédera aux recouvrements nécessaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b) pour les projets du Fonds de cohésion, les dépenses inéligibles représentent respectivement 1,7 %⁽⁵⁴⁾ et 2,6 %⁽⁵⁵⁾ des montants déclarés; dans le premier cas, cela aboutit à un trop-versé par le Fonds de 7,7 millions d'euros sur l'ensemble du projet; dans le second cas, il n'y a pas d'incidence sur le montant versé en raison d'une surdéclaration de 11,4 %.

b) *Le premier cas mentionné par la Cour se réfère à une situation d'infraction apparente aux dispositions communautaires en matière de marchés publics qui est contestée par l'État membre. La Commission procédera à l'analyse détaillée de ce cas pour déterminer la validité des arguments présentés par l'État membre.*

Pour le deuxième cas, les observations de la Cour n'ont été que partiellement acceptées par l'État membre. La Commission suivra le cas mais, en vertu de la sur déclaration mentionnée, il ne sera pas nécessaire de procéder à un recouvrement.

*Interventions de la période 2000-2006***Mise en œuvre encore limitée des dispositifs de contrôle**

Introduction

3.65. Le règlement (CE) n° 438/2001 précise les obligations des autorités de gestion⁽⁵⁶⁾, des autorités de paiement⁽⁵⁷⁾ et des organismes intermédiaires⁽⁵⁸⁾ en ce qui concerne la définition et la séparation des fonctions en leur sein, l'efficacité des systèmes de vérification de la réalité des dépenses et l'existence d'une piste d'audit. Il prévoit également les modalités de certification des dépenses et l'étendue des contrôles auxquels les États membres doivent procéder. À l'instar du règlement (CE) n° 2064/97, les contrôles sur place doivent porter sur au moins 5 % des dépenses éligibles étalées sur toute la période et permettre de vérifier le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que d'examiner, sur la base d'une analyse des risques, les déclarations de dépenses établies aux différents niveaux

⁽⁵⁴⁾ FdC Espagne Autopista Rias Baixas: non-respect des directives en matière de marchés publics.

⁽⁵⁵⁾ FdC Irlande N4 Collooney/Sligo: non-prise en compte de la vente d'un terrain, inclusion de travaux annexes.

⁽⁵⁶⁾ Autorité de gestion: autorité ou organisme désigné par l'État membre pour gérer une intervention; responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion.

⁽⁵⁷⁾ Autorité de paiement: organisme ou autorité désigné par l'État membre pour établir et soumettre les demandes de paiement et recevoir les paiements de la Commission.

⁽⁵⁸⁾ Organisme intermédiaire: tout organisme qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou d'une autorité de paiement ou qui effectue des tâches pour le compte de celles-ci.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

concernés. La Cour a vérifié la mise en œuvre du règlement (CE) n° 438/2001 pour douze interventions auprès de neuf États membres ⁽⁵⁹⁾.

Le rôle de la Commission

3.66. Afin de s'assurer que les systèmes de gestion et de contrôle satisfont aux normes exigées par la réglementation, la Commission est tenue d'examiner de façon régulière le fonctionnement de ces systèmes. Pour ce faire, des visites sur place sont nécessaires. Cependant, un nombre limité de visites a été effectué en 2001 par les DG REGIO et PÊCHE, une seule par la DG EMPLOI, la DG AGRI n'ayant procédé à aucune visite. Il en résulte que la Commission n'a pas disposé en 2001 d'une assurance suffisante sur la fiabilité de ces systèmes.

3.66. Le règlement (CE) n° 438/2001 est entré en vigueur en mars 2001. Selon les dispositions de l'article 5, une description de systèmes aurait dû être communiquée avant la fin du mois de juin 2001, mais la plupart des États membres ne les ont communiquées qu'au cours du quatrième trimestre 2001.

La raison principale pour laquelle les audits sur place n'ont pas porté sur davantage de nouveaux programmes est à rechercher dans l'attribution des ressources à d'autres priorités pour des activités d'audit en 2001/2002, notamment les travaux préparatoires des États membres pour la clôture des programmes 1994-1999. Les audits sur place des systèmes mis en place pour les programmes actuels se poursuivront au cours des années à venir. Entre-temps, tous les systèmes feront l'objet d'un contrôle documentaire sur la base des descriptions visées à l'article 5 du règlement (CE) n° 438/2001 et tout problème fera l'objet d'un suivi. Globalement, la Commission est encouragée par les résultats des audits sur place et des contrôles documentaires des nouveaux systèmes. Selon elle, les conditions plus strictes qui ont été fixées et l'accroissement des efforts d'audits débouchent sur une amélioration des normes.

La DG REGIO a procédé à 29 audits préventifs en 2001 en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle établis par les États membres au titre du règlement (CE) n° 438/2001. À la mi-2002, la DG REGIO avait contrôlé sur place 31 % des systèmes de gestion et de contrôle pour les programmes 2000-2006 au titre des objectifs n^{os} 1 et 2.

En 2001, quatre programmes ont été contrôlés par la DG FISH et pendant le premier semestre de 2002 quatre autres programmes ont été contrôlés. Cela équivaut à 50 % des programmes exclusivement IFOP et à 16 % de tous les programmes avec participation de l'IFOP.

La DG EMPL a procédé à un audit de systèmes pour la nouvelle période (Danemark) en décembre 2001. À la fin de 2002, elle prévoit de couvrir 34 % des programmes 2000-2006 au titre de l'objectif n° 3 et 17 % de l'ensemble des programmes avec une participation du FSE pendant cette période.

⁽⁵⁹⁾ Belgique (FSE), Allemagne (FEDER et FSE), Grèce (FEDER et FEOGA-Orientation), Espagne (IFOP), Finlande (FEDER), France (FSE), Italie (FSE), Autriche (FSE) et Portugal (FEDER et FSE).

Le nombre prévu d'audits préventifs pour 2001 de la DG EMPL concernant une première évaluation des descriptions des systèmes de gestion et de contrôle [article 5 du règlement (CE) n° 438/2001] a dû être réduit considérablement en raison de l'absence de description ou de transmission tardive de celles-ci. Aussi une seule mission d'audit préventif a-t-elle été effectuée en 2001. Ce type de mission sera l'élément principal des contrôles en 2002.

Outre les raisons mentionnées ci-dessus, la DG AGRI n'a pas encore été en mesure d'entamer l'audit du FEOGA-Orientation dans les nouveaux programmes en raison des ressources humaines limitées disponibles aux fins des contrôles du FEOGA-Orientation et de la nécessité de maintenir un niveau approprié de contrôle dans tous les secteurs à risque. Elle a l'intention de demander de l'aide à une firme d'audit privée pour mener à bien cette tâche.

L'application du règlement par les États membres

Les systèmes de contrôle des autorités de gestion et des organismes intermédiaires

3.67. Dans certains États membres ⁽⁶⁰⁾, les procédures de contrôle de la réalité et de l'éligibilité des dépenses présentent des faiblesses, notamment l'absence de contrôle de factures acquittées ou de documents équivalents. Cela a pour conséquence que la déclaration de dépenses est établie sans s'assurer que les dépenses ont été effectivement encourues (voir point 3.77).

3.68. Dans un État membre ⁽⁶¹⁾, les premières déclarations de dépenses ont été présentées alors qu'aucun contrôle sur place n'avait encore été effectué. Dans deux autres États membres ⁽⁶²⁾, les rapports des gestionnaires n'indiquent pas toujours les vérifications effectuées sur place. Enfin, dans un État membre ⁽⁶³⁾, la piste d'audit n'était pas retraçable, les dépenses déclarées ne correspondant ni aux versements faits aux autorités régionales ni aux paiements de celles-ci aux porteurs de projets (voir point 3.77).

3.67. *L'importance que revêt le suivi de projets sur le terrain et un contrôle approfondi et en temps opportun des déclarations de dépenses à la source, sur factures et autres documents d'appui, a déjà été signalée à l'attention des États membres par la Commission dans ses audits, comme étant le moyen de garantir des paiements réguliers. Les articles 4, 7 et 9 du règlement (CE) n° 438/2001 soulignent l'importance cruciale de cette tâche.*

3.68. *À la suite des activités de la Commission, toutes les autorités du programme devraient maintenant ne plus avoir le moindre doute sur la nécessité des contrôles sur place [article 10 du règlement (CE) n° 438/2001], d'un compte-rendu des visites de suivi (article 4) et d'une trace d'audit suffisante (article 7 et annexe I). La Commission poursuivra ses vérifications des systèmes de gestion et de contrôle et de leur fonctionnement et prendra les mesures appropriées dès lors que des lacunes pourraient être constatées.*

Compte tenu de la date de réception par la Commission des informations de la Cour sur les cas individuels, la Commission n'a pas pu obtenir l'ensemble des réponses des États membres.

⁽⁶⁰⁾ Espagne (IFOP), Portugal (FSE), Allemagne (FEDER et FSE) et Finlande (FEDER).

⁽⁶¹⁾ Portugal (FEDER).

⁽⁶²⁾ Espagne (IFOP) et Grèce (FEDER).

⁽⁶³⁾ France (FSE).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les autorités de paiement

3.69. Certaines autorités de paiement ⁽⁶⁴⁾ n'ont pas mis en œuvre des procédures adéquates leur permettant de s'assurer que les déclarations de dépenses ne comportent que des dépenses éligibles. Les certificats de dépenses rassemblent les informations enregistrées dans les systèmes d'information par les autorités de gestion ou les organismes intermédiaires, les autorités de paiement se limitant à vérifier leur cohérence avec les déclarations ou certificats partiels transmis par ceux-ci (voir point 3.77).

3.70. Dans certains cas, ces autorités de paiement ont prévu d'effectuer des contrôles mais n'ont pas encore établi de lignes directrices et de listes de vérification pour les effectuer ⁽⁶⁵⁾ ou, lorsque la méthodologie est déjà définie, elle n'était pas en application en 2001 ⁽⁶⁶⁾.

3.71. Dans deux États membres ⁽⁶⁷⁾, les organismes intermédiaires exercent le rôle d'autorité de paiement par rapport aux mesures mises en œuvre dans le territoire ou le secteur d'activité de leur compétence, établissant des certificats de dépenses partiels. Souvent dans ce cas, l'autorité de paiement désignée n'a qu'une connaissance limitée des systèmes de ces organismes, et ses possibilités d'effectuer des contrôles sur leur fonctionnement sont limitées. Dans un autre État membre ⁽⁶³⁾, l'instance certifiant les dépenses au niveau régional ne dispose pas de l'indépendance requise par rapport à l'ordonnateur des paiements.

Les contrôles par sondage

3.72. À la fin de 2001, dans aucun des neuf États membres visités, les moyens et procédures nécessaires à la réalisation des contrôles par sondage n'avaient été intégralement mis en place et aucun contrôle au titre du minimum de 5 % sur toute la période n'avait été effectué.

3.69. Avant de certifier une dépense déclarée à la Commission en vue du paiement d'une aide au titre des Fonds structurels, l'autorité de paiement doit obtenir des assurances raisonnables quant à l'exactitude, la régularité et l'éligibilité des demandes sous-tendant cette dépense. Les audits de la Commission ont déjà constaté certaines lacunes dans les travaux de certaines autorités de paiement. Celles-ci ont fait l'objet d'un suivi et, dans certains cas, des améliorations ont déjà eu lieu. La Commission examinera les efforts qu'elle doit déployer en vue de s'assurer que le processus de certification fournisse une base fiable pour les paiements intermédiaires dans tous les États membres.

3.70. La Commission a également constaté, lors de ses audits, des retards dans certains cas en matière de mise en place de systèmes de contrôle opérationnels et elle a pris des mesures pour y porter remède.

3.71. Dans le cas de l'attribution de certaines fonctions de l'autorité de paiement à des services intermédiaires, la Commission a insisté afin que soient conclus des accords formels entre les services intermédiaires et l'autorité de paiement régissant les procédures, systèmes et comptes rendus. Là où s'est posé le problème de l'indépendance de l'instance de certification, la Commission a demandé une séparation appropriée des fonctions.

En ce qui concerne la situation spécifique soulevée par la Cour en France (note 63 de bas de page), le manque d'indépendance de l'instance de certification des dépenses doit être nuancé à la lecture des règlements communautaires et des termes de la circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 portant amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les Fonds structurels.

3.72. Le dispositif du règlement (CE) n° 438/2001 concernant les contrôles sur échantillon est essentiellement le même que celui du règlement (CE) n° 2064/97 et dans de nombreux États membres les structures mises en place pour le règlement antérieur resteront opérationnelles pendant la nouvelle période. Vu que les États membres doivent s'assurer que tous les contrôles nécessaires ont été effectués pour autoriser la clôture des programmes 1994-1999, les contrôles sur échantillons des opérations sur la période de programmation actuelle ont été lents à démarrer.

⁽⁶⁴⁾ Espagne (IFOP), Finlande (FEDER), France (FSE), Grèce (FEDER et FEOGA-Orientation) et Portugal (FEDER et FSE).

⁽⁶⁵⁾ Grèce (FEOGA-Orientation et FEDER).

⁽⁶⁶⁾ Portugal (FEDER et FSE).

⁽⁶⁷⁾ Espagne (IFOP) et Finlande (FEDER).

Engagements: des obligations juridiques non enregistrées dans les comptes

3.73. Comme en 1999 et 2000 ⁽⁶⁸⁾, quoique dans une mesure substantiellement inférieure, des décisions n'ont pas fait l'objet d'engagements budgétaires (voir point 9.13). La Cour rappelle que l'engagement budgétaire concomitant à l'engagement juridique est une obligation imposée par l'article 36 du règlement financier et ne saurait être subordonnée à des considérations techniques. La Cour rappelle également que les reports de crédits effectués pour couvrir ces décisions ne répondent pas aux conditions définies par l'article 7, paragraphe 2, du règlement financier, cette disposition étant prévue pour les cas de dossiers pratiquement achevés au 31 décembre et non pour des engagements juridiques déjà contractés à cette date.

Paielements: des dépenses inéligibles

3.74. Les paiements effectués en 2001 au titre de la période 2000-2006 correspondent, d'une part, au versement de l'acompte de 7 % sur les dernières interventions décidées en 2001 et sur celles décidées fin 2000 qui n'en avaient pas bénéficié, d'autre part, aux premiers remboursements de dépenses encourues, basés sur les déclarations de dépenses certifiées par les États membres.

3.75. Le règlement (CE) n° 1260/1999 indique que les paiements intermédiaires sont calculés au niveau des mesures contenues dans le plan de financement de l'intervention. À défaut de lignes directrices en la matière, les services chargés de la gestion des différents Fonds ont appliqué des méthodes divergentes en 2001 lorsque le taux effectif de cofinancement appliqué par l'État membre ne coïncidait pas avec le taux prévu. Certains ont appliqué le taux effectif, d'autres ont appliqué le taux prévu.

3.73. La Cour relève que des engagements juridiques ont été conclus sans que l'engagement budgétaire correspondant ait été effectué. C'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.

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.

3.75. La Commission a précisé les modalités de calcul des paiements intermédiaires au printemps 2002 et, plus spécifiquement, la nécessité de respecter les taux par mesures prévus dans le plan de financement de l'intervention lors de chaque paiement. Toutefois, ces modalités font actuellement l'objet d'un réexamen.

⁽⁶⁸⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 3.41 et 8.17, et rapport annuel relatif à l'exercice 2000, points 3.28 et 9.16.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.76. Les vérifications effectuées par la Cour tant au niveau de la Commission que des États membres (voir point 3.46) sur les paiements intermédiaires ont montré que des dépenses inéligibles étaient présentes dans certaines déclarations. Compte tenu de la nature de remboursement de dépenses encourues des paiements intermédiaires, ces dépenses inéligibles se répercutent directement sur le budget communautaire, en proportion du taux de cofinancement appliqué.

3.77. Dans le cadre des douze interventions contrôlées (voir point 3.65), la Cour a identifié dans sept d'entre elles des erreurs de type comparable à celles constatées dans le cadre de la période précédente, à savoir: des projets entièrement ou partiellement inéligibles⁽⁶⁹⁾, des dépenses inéligibles par nature⁽⁷⁰⁾, des dépenses non justifiées ou insuffisamment justifiées⁽⁷¹⁾, la surévaluation de frais généraux⁽⁷²⁾, la non-prise en compte de recettes⁽⁷³⁾, des montants non encore encourus⁽⁷⁴⁾ ainsi que le non-respect d'obligations en matière de marchés publics⁽⁷⁰⁾.

3.78. Dans le cas d'un PO FEDER espagnol, la Commission, après avoir constaté une différence entre le montant figurant dans la déclaration de dépenses pour une mesure et celui figurant dans le rapport d'exécution établi postérieurement, a obtenu confirmation de la part des autorités nationales que le montant inférieur figurant dans le rapport était exact, les principaux projets de la mesure ayant été reconnus inéligibles. La Commission a néanmoins calculé le montant à verser sur la base de la déclaration et a de ce fait procédé à un paiement indu de 1,4 million d'euros.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.76. *L'autorité de paiement désignée par l'État membre doit assurer que les dépenses qu'elle certifie à la Commission sont éligibles. Pour les cas spécifiques identifiés par la Cour, la Commission prendra les mesures nécessaires pour récupérer les montants qu'elle estime non éligibles. La Commission, dans le cadre de ses activités d'audit (voir réponse au point 3.66), est en train de vérifier le fonctionnement effectif des autorités de paiement, notamment pour la certification des dépenses, et leur conformité au règlement (CE) n° 438/2001. Si des déficiences sont constatées, la Commission prendra les mesures opportunes en application des articles 38 et 39 du règlement (CE) n° 1260/1999. Il est noté que le règlement (CE) n° 438/2001 est entré en vigueur en mars 2001 et que les résultats de ses dispositions n'ont pas été nécessairement apparents pour toutes les dépenses présentées par les États membres.*

3.77. *La Commission n'a pas encore achevé l'examen des réponses qui lui sont parvenues des États membres mais elle note qu'il y a, parmi les cas mentionnés par la Cour, des observations qui n'ont pas été acceptées par les États membres.*

Les situations mentionnées par la Cour indiquent qu'il existe encore des déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. La Commission est en train de compléter ses premiers audits des systèmes mis en place par les États membres conformément au règlement (CE) n° 438/2001, afin de s'assurer de la fiabilité des éléments principaux requis.

3.78. *Le montant trop versé a été déduit du paiement effectué à l'État membre en avril 2002. Aussi, la Commission a tenu à signaler à l'État membre la nécessité d'assurer la cohérence entre les données financières du rapport annuel et les déclarations des dépenses.*

⁽⁶⁹⁾ DOCUP FEDER objectif n° 2 Niedersachsen et DOCUP IFOP hors objectif n° 1 Espagne.

⁽⁷⁰⁾ PO FEDER objectif n° 1 Compétitivité Grèce.

⁽⁷¹⁾ DOCUP FEDER objectif n° 2 Niedersachsen, PO FEDER objectif n° 1 Algarve et DOCUP FSE objectif n° 3 France.

⁽⁷²⁾ PO FSE objectif n° 1 Educação Portugal et DOCUP FSE objectif n° 3 France.

⁽⁷³⁾ DOCUP FSE objectif n° 3 France.

⁽⁷⁴⁾ DOCUP FEDER objectif n° 2 Niedersachsen et DOCUP FEDER objectif n° 2 Southern Finland.

Conclusions et recommandations

3.79. Les interventions des périodes antérieures à 1994 n'ont pas été régies par des systèmes de gestion et de contrôle efficaces, tant au niveau de la Commission que des États membres. Les procédures de clôture de ces interventions sont demeurées inchangées en 2001. Dès lors, la Commission ne dispose pas d'informations suffisamment fiables. En outre, elle ne comble pas cette carence par ses propres contrôles pour s'assurer de la légalité et de la régularité des dépenses présentées lors de la clôture de ces interventions (voir points 3.48-3.52).

3.80. Les paiements intermédiaires relatifs à la période 1994-1999 demeurent affectés par la persistance d'erreurs dans les déclarations de dépenses présentées par les États membres (voir points 3.59-3.61). Cette situation se répercute sur la clôture des interventions objectif n° 2 1994-1996 où la Cour constate régulièrement des niveaux élevés de dépenses inéligibles. Faute de contrôles suffisants de la part des États membres et de la Commission, ces anomalies se traduisent par le versement indu de fonds communautaires (voir points 3.62-3.64).

3.81. Les contrôles auxquels les États membres sont tenus de procéder avant l'achèvement de chaque forme d'intervention de la période 1994-1999 constituent un élément essentiel de la fiabilité de leurs systèmes ainsi que de la régularité des demandes de paiement. En dépit de certaines améliorations visant une application homogène des dispositions, les systèmes de contrôle ne permettent pas encore de garantir que des contrôles suffisamment rigoureux et fiables appuient les déclarations finales de dépenses. En vue des clôtures à intervenir à partir de 2002, la Commission doit dès lors intensifier ses initiatives, y compris assurer une meilleure coordination de l'activité de ses services ayant la responsabilité des différentes actions structurelles (voir points 3.56-3.58).

3.79. *Le cadre juridique relatif à la gestion et au contrôle des programmes antérieurs à 1994 n'était pas aussi rigoureux que celui qui est applicable aux programmes qui seront clôturés à partir de 2002. Compte tenu de ces limitations, la Commission s'est efforcée d'appliquer à la clôture les procédures garantissant que les irrégularités identifiées ont été traitées avec satisfaction. Elle n'a pas mené une enquête d'audit complète en ce qui concerne la clôture des programmes antérieurs à 1994 parce qu'elle accordait la priorité à la préparation de la clôture des programmes 1994-1999 beaucoup plus significatifs et au réexamen des systèmes de gestion et de contrôle financier de la période de programmation 2000-2006.*

3.80. *En ce qui concerne les programmes 1994-1996 au titre de l'objectif n° 2, la Commission s'emploie à contrôler un échantillon de programmes clôturés et elle en tirera les conclusions appropriées. Pour la clôture de tous les autres programmes 1994-1999, pour laquelle il faut une déclaration de clôture par un service indépendant, la Commission a établi des procédures à la clôture afin de fournir une assurance raisonnable que seules des dépenses régulières ont été prises en compte lors du calcul du cofinancement. De plus, une sélection de programmes clôturés fera l'objet d'un audit afin de vérifier la fiabilité de l'information servant de base à la clôture et de supprimer toute dépense irrégulière identifiée par le biais du recouvrement des montants payés indûment aux États membres.*

3.81. *La Commission a lancé un programme très important d'audits en 2001 afin d'obtenir des assurances quant à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 par les États membres. À la suite des recommandations détaillées communiquées aux instances concernées, des efforts significatifs ont été déployés par les États membres afin de mener à bien les contrôles nécessaires conformément aux conditions du règlement préalable à la clôture. La Commission s'assurera que toutes les lacunes matérielles ont été traitées comme il se devait préalablement à la clôture. Elle maintiendra et développera également une coordination efficace entre les services des Fonds structurels qui ont oeuvré à la préparation de la clôture.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.82. Le dispositif réglementaire de gestion et de contrôle prévu pour la période 2000-2006 a été renforcé. Cependant sa mise en œuvre souffre déjà de retard, toutes les structures ne sont pas encore opérationnelles et le contrôle indépendant des opérations effectuées n'a pas débuté (voir points 3.67-3.72). La Cour a détecté dans les paiements intermédiaires la présence de dépenses inéligibles du même type que pour les périodes précédentes, ce qui indique que les règles applicables ne sont pas suffisamment connues de tous les intervenants (voir points 3.74-3.78). La Commission devrait donc s'efforcer d'achever au plus tôt ses vérifications auprès des États membres et s'assurer que les normes de contrôle et les règles d'éligibilité, ainsi que les sanctions dont leur non-respect doit être assorti, soient diffusées et comprises à tous les niveaux (voir point 3.66).

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Rapport spécial n° 18/98 relatif aux mesures communautaires visant à promouvoir la création de sociétés mixtes dans le secteur de la pêche

Introduction

3.83. Le régime des sociétés mixtes a été instauré en 1990 par le Conseil afin de contribuer à la réduction de la flotte de pêche communautaire par le redéploiement de navires de pêche dans les eaux de pays tiers.

3.84. Les principales observations de la Cour portaient sur les insuffisances des procédures de suivi et de contrôle et sur l'existence d'anomalies au niveau de plusieurs projets susceptibles de devoir donner lieu à des recouvrements. Le Conseil, dans sa recommandation sur la décharge pour l'exercice 1997, soulignait la nécessité d'une gestion plus rigoureuse et demandait le recouvrement de tous les montants indûment payés.

De nouvelles procédures de suivi et de contrôle

3.85. Dans ses réponses au rapport de la Cour, la Commission indiquait qu'elle avait pris ou allait prendre des mesures visant à améliorer le fichier «flotte», à développer un fichier informatique de suivi des aides par navire et à intensifier les contrôles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.82. *En dépit du retard dans la mise en place des systèmes permettant de respecter des normes plus strictes, les États membres ont maintenant déployé des efforts significatifs afin de mettre en place les structures nécessaires et ils sont mieux informés des conditions et mieux en mesure d'y satisfaire. Dans ses audits de système et ses contrôles documentaires des descriptions de système, la Commission axe toute son attention sur les contrôles nécessaires en vue de garantir des dépenses exactes, régulières et éligibles d'un bout à l'autre. Elle continuera ses audits de ces systèmes au cours des années à venir en accordant la priorité aux programmes qui ne sont pas encore couverts et au Fonds de cohésion pour lequel des conditions similaires ont maintenant été fixées dans le règlement (CE) n° 1386/2002 du 29 juillet 2002.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Un fichier «flotte» refondu mais toujours pas fiable

3.86. Le système de gestion du fichier «flotte» a fait l'objet de modifications majeures tant au niveau de l'application informatique que de la procédure d'enregistrement des informations transmises par les États membres. Depuis le mois de février 2001, ce système permet ainsi à ces derniers de connaître en temps réel les données les concernant et de procéder aux modifications nécessaires en cas de divergence avec les informations en leur possession.

3.87. Cependant, l'analyse des données du fichier «flotte» a révélé des problèmes d'exhaustivité et de qualité des données individuelles, notamment au niveau des principaux paramètres de gestion de la capacité que sont le tonnage et la puissance. Il a en particulier été mis en évidence des incohérences avec les données globales transmises par ailleurs par les autorités nationales dans le cadre du programme d'orientation pluriannuel. De plus, la définition actuelle de la puissance moteur est inadaptée dans la mesure où elle se réfère à celle garantie par les constructeurs et non à celle réellement développée.

Un nouveau système de suivi des aides, par navire, pas encore opérationnel

3.88. Pour la période allant de 1984 à 1994, la Commission a fourni un effort considérable pour établir une base de données recensant les principales caractéristiques des aides attribuées. Les anomalies ainsi détectées ont fait l'objet d'un suivi individuel et plus de la moitié du montant des infractions présumées ont déjà fait l'objet d'un recouvrement. Pour la période récente, le système Infosys doit permettre l'identification des aides communautaires par navire. Ce système n'était pas encore pleinement opérationnel en septembre 2001.

3.87. La Commission estime que le nouveau logiciel pour le registre de la flotte permet aux États membres de fournir des données exhaustives et de les corriger à tout moment. Aussi toute non-conformité pourrait-elle être corrigée rapidement par les États membres.

La Commission est d'avis que le tonnage TG, tel que défini par le règlement (CEE) n° 2930/86, est l'indicateur le plus fiable du tonnage des bateaux pouvant être utilisé. À la fin de 2003, lorsque sa mise en œuvre sera terminée, l'Union européenne disposera, pour la première fois, de chiffres de tonnage des flottes des États membres exprimés selon une unité homogène.

Quant à la mesure et à la certification de la puissance des moteurs, la Commission a pris des mesures afin de les améliorer, bien que les difficultés techniques soulevées par les États membres aient empêché jusqu'ici une solution définitive, ce qui justifierait une révision profonde de la législation communautaire.

3.88. Pour les périodes 1994-1999 et 2000-2006, les États membres sont obligés en vertu des règlements (CE) n° 1796/95 et (CE) n° 366/2001 de fournir un rapport annuel détaillé sur les aides octroyées. Ce rapport contient des indicateurs financiers et techniques sur les projets financés. Puisque le système informatique Infosys n'est pas encore parfaitement opérationnel, les données fournies par les États membres sont actuellement traitées manuellement, ce qui permet un suivi raisonnable des aides et de leur conformité aux réglementations en vigueur, notamment dans le cadre d'un examen croisé avec les données du fichier «flotte».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des contrôles sur place devenus moins fréquents

3.89. Après avoir procédé au contrôle sur place de 18 projets (30 navires) au cours de l'année 1998, c'est-à-dire avant la publication du rapport de la Cour, la Commission n'en a réalisé que six au cours des 31 mois suivants (période allant du 1^{er} janvier 1999 au 31 juillet 2001) dont la moitié a donné lieu à des observations pouvant aller jusqu'au recouvrement des aides. L'intensification des contrôles sur place annoncée par la Commission dans sa réponse au rapport spécial n'a pas duré, malgré la fréquence des anomalies constatées.

De nouvelles dispositions réglementaires adéquates

3.90. Depuis le rapport de la Cour, les textes réglementaires ont changé plusieurs fois. Seules les dispositions actuellement en vigueur ⁽⁷⁵⁾ ont été examinées.

3.91. Concernant les conditions d'intervention, la quasi-totalité des insuffisances relevées dans le rapport a donné lieu à de nouvelles dispositions réglementaires. La seule exception concerne la suppression des moyens alternatifs au paiement des subventions en capital, que la Cour souhaitait voir encourager. Pour ce qui est des informations devant être transmises par les États membres, leur nature devrait permettre à la Commission de procéder à un contrôle systématique, sur dossier, du respect de l'essentiel des dispositions. Les nouvelles dispositions réglementaires répondent très largement aux faiblesses relevées par la Cour. Cependant, leur entrée en vigueur est trop récente pour pouvoir se prononcer sur leur application.

3.89. Dès que la Commission a été informée des anomalies identifiées par la Cour, elle a décidé de réaliser un nombre élevé de contrôles sur place.

En ce qui concerne les six projets mentionnés par la Cour, il est à noter que pour les trois projets qui ont fait l'objet d'observations, le concours financier a été supprimé dans un cas et a été réduit dans les deux autres cas.

Par la suite, dans le but d'améliorer le rapport coût-efficacité des contrôles et compte tenu des caractéristiques des projets de société mixte, les services de la Commission ont donné la priorité à la vérification sur pièces en constituant une «task-force» qui, jusqu'à ce jour, a procédé à l'analyse de 44 projets.

⁽⁷⁵⁾ Règlement (CE) n° 2792/1999 du Conseil du 17 décembre 1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche (JO L 337 du 30.12.1999, p. 10) et règlement (CE) n° 366/2001 de la Commission du 22 février 2001 relatif aux modalités d'exécution des actions définies par le règlement (CE) n° 2792/1999 du Conseil (JO L 55 du 24.2.2001, p. 3).

Suivi satisfaisant des anomalies

3.92. L'analyse de ces dossiers montre que la Commission a traité chacun des 19 cas cités dans le rapport de la Cour avec une attention suffisante. Ses travaux l'ont amenée, pour neuf projets, à confirmer l'existence d'une irrégularité ⁽⁷⁶⁾ et à entamer les procédures pertinentes comprenant, le cas échéant, le recouvrement des sommes indues ⁽⁷⁷⁾, et pour les dix autres, à conclure ou maintenir son opinion, qu'il n'y avait pas lieu de donner suite.

Conclusions et recommandations

3.93. Des améliorations ont été apportées au dispositif réglementaire et de suivi de la mesure «sociétés mixtes». Les cas individuels d'anomalies constatés ont également fait l'objet des suites appropriées. En revanche, la refonte du système de gestion du registre communautaire de la flotte de pêche n'a pas permis jusqu'à présent de résoudre les insuffisances de celui-ci en termes d'exhaustivité, de cohérence et de fiabilité des indicateurs de capacité. La Commission devrait donc renforcer la qualité de ce registre au regard de son rôle clef dans la définition et la gestion des politiques communautaires de pêche (voir points 3.86-3.87).

3.93. Suite à des modifications substantielles des procédures et communications entre les États membres et la Commission dans la gestion des données relatives aux flottes, des améliorations notables ont été apportées au fichier. Cependant, ces améliorations n'ont pas pu éviter que certains États membres n'aient pas régulièrement et complètement assurés leurs obligations, ce qui a parfois affecté la fiabilité de la base de données. Par ailleurs, des procédures d'infraction ont été engagées contre certains États membres. Enfin, dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), la proposition de la Commission prévoit des sanctions renforcées (pénalités sur les quotas et efforts de pêche).

Suivi des observations DAS

FEDER et Fonds de cohésion: des recouvrements parfois limités

DAS 1998

3.94. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la Cour signalait que la Commission n'avait pas apporté un suivi adéquat à certaines erreurs substantielles relevées dans le cadre de la DAS 1998, notamment s'agissant de cinq programmes FEDER clôturés en 1998, pour lesquels la Cour estimait le trop-versé à 47,5 millions d'euros ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Pour un montant global minimal de 1,3 million d'euros.

⁽⁷⁷⁾ Un montant de 0,9 million d'euros a déjà été recouvré.

⁽⁷⁸⁾ Points 3.113 et 3.115.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.95. Dans un cas ⁽⁷⁹⁾ pour lequel aucun suivi n'avait été effectué, la Commission a engagé, en juin 2001, la procédure de correction financière en informant l'État membre de l'éventualité du recouvrement de 19,4 millions d'euros, montant évalué par la Cour. Depuis lors, bien que l'État membre n'ait pas répondu dans le délai fixé à deux mois, aucun ordre de recouvrement n'a été émis.

3.96. Dans un cas ⁽⁸⁰⁾ où la procédure de correction financière avait été engagée en septembre 2000, la Commission a reçu les derniers commentaires de l'État membre en juin 2001. La Cour estime que le trop-versé, initialement évalué à 13,9 millions d'euros, peut être ramené, sur la base des justificatifs fournis entre-temps, à 9,9 millions d'euros. La Commission n'a cependant pas poursuivi la procédure et aucun montant à recouvrer n'a été établi.

3.97. Dans les trois cas ⁽⁸¹⁾ où la Commission envisageait des corrections financières (à hauteur de 10,9 millions d'euros), les procédures aboutissant à l'émission d'ordres de recouvrement ont duré plus de 16 mois. En outre, la Commission a limité les montants à recouvrer aux dépenses inéligibles relatives aux seuls projets contrôlés par la Cour. Elle n'a ni procédé à des vérifications complémentaires ni étendu les constatations à l'ensemble des dépenses potentiellement concernées. Il en résulte que les montants mis en recouvrement s'élèvent à 4,10 millions d'euros contre 12,50 millions d'euros estimés par la Cour.

3.98. Par ailleurs, dans l'un de ces trois cas ⁽⁸²⁾, le sous-programme contrôlé comporte aussi un surfinancement en faveur de l'État membre de 1,6 million d'euros, dû au fait que la Commission a versé la contribution FEDER au taux initialement prévu, bien que l'exécution fasse ressortir un taux de financement inférieur de 9 %.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.95. *L'État membre concerné a fourni de nouveaux éléments permettant de réévaluer le dossier après l'arrivée à expiration du délai. Eu égard à l'importance de cette affaire, la Commission a octroyé un délai supplémentaire. Cette affaire peut maintenant être conclue par un recouvrement dont le montant n'a pas encore été fixé définitivement.*

3.96. *La Commission prépare actuellement une décision à la lumière des réponses détaillées qu'elles a reçues des États membres. Ces réponses ont un impact sur l'extrapolation mais à l'heure actuelle il n'est pas possible de donner un chiffre définitif. Toutefois, l'évaluation finale devrait être de l'ordre de 9,9 millions d'euros.*

3.97. *Jusqu'à récemment, il a été difficile à la Commission, en raison de ses ressources en personnel disponible aux fins des audits, d'étendre ces enquêtes à des cas d'erreurs détectés par la Cour de même que de mener à bien son propre programme d'audit. Grâce à l'apport de nouvelles ressources humaines, la situation s'est maintenant considérablement améliorée.*

En ce qui concerne la différence entre les montants, le chiffre du recouvrement effectué par la Commission a trait aux coûts du projet estimé non éligible à la suite de l'examen avec l'État membre. Pour la Cour, le chiffre était une estimation.

3.98. *Dans le cas visé par la Cour, la Commission a utilisé lors de la clôture les modalités internes appliquées pendant cette période. Après examen des observations de la Cour ainsi que des éléments envoyés par l'État membre, la Commission a émis un ordre de recouvrement de 700 515 euros.*

⁽⁷⁹⁾ DOCUP O2 Nordrhein-Westfalen 1992-1993.

⁽⁸⁰⁾ PO O1 Tourism Ireland 1989-1993.

⁽⁸¹⁾ DOCUP O2 Pays-de-la-Loire 1992-1993; programmes intégrés méditerranéens Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PIM PACA); PO O1 Martinique 1989-1993.

⁽⁸²⁾ DOCUP O2 Pays-de-la-Loire 1992-1993.

La Commission ne recouvre pas ce trop-versé. La Cour estime que le versement d'un concours supérieur au montant effectivement dû aux bénéficiaires finals va à l'encontre des principes posés par le règlement (CEE) n° 2052/88 ⁽⁸³⁾.

DAS 1999

3.99. La Cour a vérifié si la Commission avait donné un suivi adéquat aux cas d'erreurs substantielles, nécessitant une action de la Commission, signalés dans le cadre de la DAS 1999, pour douze interventions du FEDER et quatre projets du Fonds de cohésion.

3.100. En ce qui concerne les interventions et projets non clôturés, les mesures prises par la Commission s'avèrent satisfaisantes dans huit cas ⁽⁸⁴⁾, les corrections des dépenses déclarées ayant été effectuées. Dans six cas ⁽⁸⁵⁾, les démarches entreprises par la Commission n'ont pas encore abouti. Dans un de ces cas ⁽⁸⁶⁾, la Commission a néanmoins procédé à plusieurs paiements en faveur du programme concerné.

3.100. La Commission souligne, concernant les six cas pour lesquels il est indiqué que les démarches entreprises n'avaient pas encore abouti lors de l'examen de la Cour, qu'il s'agit de cas complexes, pour raisons de différences significatives entre les faits constatés par la Cour et les allégations des États membres, des situations d'interprétation des dispositions d'application du FEDER ou de non-conformité avec des politiques communautaires, ce qui exige des contacts avec les autorités nationales et les bénéficiaires concernés dans les États membres et des consultations interservices au sein de la Commission avant d'entamer éventuellement des procédures visant des corrections financières. À ce jour, trois de ces six cas ont déjà été réglés par la Commission, les trois autres le seront aussi dans de brefs délais.

La Commission estime qu'il n'y a pas de base suffisante pour suspendre les paiements intermédiaires des programmes relatifs auxquels il y a des vérifications encore en cours. Pourtant, la Commission veillera à ce que, avant l'acceptation de la demande par l'État membre de paiement du solde final des formes d'intervention, tous les cas d'erreur soient résolus, et à ce moment prendra les mesures adéquates pour récupérer les montants incorrectement perçus.

⁽⁸³⁾ Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JO L 185 du 15.7.1988, p. 9).

⁽⁸⁴⁾ PO O1 Thüringen 1994-1999; PO O1 Mecklenburg-Vorpommern 1994-1999; PO O1 Sachsen 1994-1999; Projet pilote IDAN/METT — Nordrhein-Westfalen; PO O1 Canarias 1994-1999; DOCUP O5b) Bretagne 1994-1999; FdC Irlande Lough Ree Catchment; PO O1 Attica 1994-1999.

⁽⁸⁵⁾ PO O1 Central Macedonia 1994-1999; PO Infraestructura Científica 1994-1999; PO O1 Valencia 1994-1999; PO O2 Madrid 1997-1999; FdC Espagne Digue de Botafoc; FdC Espagne Résidus solides Galicia.

⁽⁸⁶⁾ PO O2 Madrid 1997-1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.101. Dans le cas d'un programme FEDER clôturé ⁽⁸⁷⁾, où la Cour évalue l'incidence des erreurs sur les paiements communautaires à 1,3 million d'euros, la Commission a entrepris des démarches à l'égard de l'État membre en juillet 2001. Celles-ci n'ont cependant pas encore abouti et aucune procédure de recouvrement n'a été initiée.

3.102. En ce qui concerne un projet du Fonds de cohésion clôturé en 1999, de multiples questions quant au taux de financement accordé, à la prise en compte des recettes, à la ventilation des dépenses, à la disponibilité des informations comptables et à l'éligibilité de certaines dépenses avaient été soulevées par la Cour ⁽⁸⁸⁾. La Commission a admis l'existence de risques élevés et a introduit, dans la réglementation applicable à partir de 2000, de nouvelles obligations relatives au paiement du solde et a renforcé son propre dispositif de contrôle.

FSE

3.103. Lors de la DAS 1999 relative au Fonds social, la Cour avait relevé onze erreurs substantielles afférentes à des cas de dépenses ou actions inéligibles ⁽⁸⁹⁾. Pour ces erreurs, la Commission a entre-temps entamé des procédures de redressement, à l'exception d'un cas ⁽⁹⁰⁾ concernant un projet dans le cadre de la mesure «égalité de chances entre hommes et femmes» d'un programme opérationnel. La Cour maintient que les dépenses relatives à ce projet, d'un montant de 1,16 million d'euros, ne sont pas éligibles au motif que, contrairement aux objectifs de la mesure, le promoteur n'a pas organisé des cours spécifiques, mais a financé des participants à différents cours à caractère général sans documenter des critères de sélection pertinents.

Conclusions et recommandations

3.104. La Cour constate que, d'une manière générale, le suivi par la Commission des observations formulées à partir de la DAS 1999 a été mené avec plus de diligence que pour les DAS antérieures (voir points 3.99-3.103). Néanmoins, bien que les observations de la Cour révèlent souvent des déficiences dans la gestion et le contrôle qui sont communes à de nombreux programmes, la Commission étend rarement les investigations

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.101. *Ce cas concerne un programme de la période 1992/1993. En vertu de l'ancienneté du programme et de la complexité du cas, l'enquête auprès de l'État membre a pris plus de temps que normal. À ce jour, la Commission est arrivée à une position finale sur ce cas, qui a été communiquée à l'État membre. Les conséquences financières, issues de l'analyse de la Commission, sont semblables à celles de la Cour.*

3.102. *La Commission a admis que le type de structure du projet a entraîné des difficultés lors de la vérification de l'éligibilité de la dépense même s'il n'y a pas eu d'impact financier dans ce cas particulier. Pour la période 2000-2006, le dispositif de contrôle du règlement du Conseil a été renforcé et un règlement de la Commission fixant des règles détaillées en matière de gestion et de contrôle financier a été adopté.*

3.103. *La Commission continue d'estimer qu'il n'y a pas eu d'erreur en ce qui concerne l'éligibilité de l'ensemble du projet mentionné par la Cour et que, en conséquence, aucune correction n'a été appliquée. Le promoteur a donné à la Commission des explications montrant que «le projet, tel qu'il a été présenté et mis en œuvre au départ, a rencontré l'objectif visant à octroyer une formation professionnelle dans les domaines où hommes et femmes sont sous-représentés et qu'en tant que tel il était clairement éligible au titre d'un financement dans le cadre de la priorité 3 (égalité entre hommes et femmes) et qu'il ne s'agissait donc pas d'une utilisation inappropriée du financement à ce titre».*

3.104. *Jusqu'à récemment, il a été difficile à la Commission, en raison de ses ressources en personnel disponible aux fins des audits, d'étendre ces enquêtes à des cas d'erreurs détectés par la Cour, de même que de mener à bien son propre programme d'audit. Grâce à l'apport de nouvelles ressources humaines, la situation s'est maintenant considérablement améliorée.*

⁽⁸⁷⁾ PO O2 Fife 1989-1991.

⁽⁸⁸⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 3.50.

⁽⁸⁹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 3.44.

⁽⁹⁰⁾ Projet 989592UK3 (Royaume-Uni).

au-delà des échantillons nécessairement limités examinés par la Cour. Notamment pour ce qui concerne les interventions clôturées, la Commission devrait faire en sorte d'évaluer l'incidence des erreurs sur l'ensemble de l'intervention concernée et ne pas se limiter à récupérer les financements indus relatifs aux seuls cas individuels non contestés.

OBSERVATIONS PRINCIPALES DES RAPPORTS SPÉCIAUX

Rapport spécial n° 3/2002 sur l'initiative communautaire «Emploi-Integra»

3.105. Integra, le nouveau et quatrième volet de l'initiative communautaire (IC) «Emploi et développement des ressources humaines»⁽⁹¹⁾ pour la période de programmation 1997-1999, a été lancée en 1996. De 1994 à 1997, Integra a fait partie du volet Horizon, mais vu l'importance que lui ont accordée le Parlement européen et le Conseil, la question des personnes exclues du marché du travail en est finalement venue à être traitée séparément. Les crédits disponibles s'élevaient à 418 millions et les États membres ont sélectionné initialement quelque mille projets en vue de leur mise en œuvre durant la période 1997-1999.

3.106. D'une manière générale, l'objectif de l'audit effectué par la Cour était de déterminer que:

- a) les procédures de sélection des promoteurs et des projets avaient permis de faire en sorte que les projets soient innovateurs et visent les personnes les plus susceptibles d'être exclues du marché du travail;

3.106. *La Commission estime qu'au regard des objectifs poursuivis par l'initiative Integra, inévitablement, diverses questions méthodologiques se posent quant aux outils permettant de parvenir aux fins poursuivies. Les phénomènes d'exclusion sont complexes et multifactoriels. Comme l'ont montré un grand nombre d'évaluations, l'efficacité des interventions n'est pas aisée à apprécier car les indicateurs s'avèrent fréquemment insuffisants.*

⁽⁹¹⁾ Cette IC a été lancée le 15 juin 1994, en vertu de l'article 11 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO L 374 du 31.12.1988, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil du 20 juillet 1993 (JO L 193 du 31.7.1993, p. 20). À l'origine, elle comportait trois volets: Now, Youthstart et Horizon.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) l'expérience acquise ainsi que les enseignements tirés avaient fait l'objet d'une évaluation et d'un suivi systématiques, cohérents et comparables;
- c) le suivi et la diffusion des résultats avaient été assurés de manière efficace et mis à profit pour créer de nouveaux modèles de lutte contre l'exclusion du marché du travail.

3.107. La Commission n'a défini explicitement ni les notions utilisées dans les lignes directrices ni la population correspondant à chaque groupe cible. Elle n'a pas non plus établi de liste des priorités/problèmes. Que ce soit au niveau de la Commission ou des États membres, aucun repère ni critère de référence n'ont été fixés. Il est donc difficile de déterminer dans quelle mesure les projets ont été novateurs et susceptibles d'apporter une valeur ajoutée, d'améliorer ou de modifier les approches existantes.

3.108. Aucun élément n'atteste que les fonds aient été alloués aux zones de concentration spécifiques des groupes cibles, comme les zones urbaines défavorisées, afin que l'attribution des crédits d'Integra constitue la façon la plus efficace d'acquérir des connaissances sur les groupes cibles en question et sur la manière de les intégrer dans le marché de l'emploi.

3.109. À la Commission comme dans les États membres, l'expérience acquise et les enseignements tirés n'ont pas fait l'objet d'une évaluation et d'un suivi systématiques, cohérents et comparables.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.107. *Aucune définition précise et définitive de groupes cibles autres que ceux énumérés dans la communication aux États membres n'a été tentée par la Commission, compte tenu des circonstances souvent très différentes prévalant dans les divers États membres. Les concepts et définitions peuvent varier d'un État membre à l'autre et une définition détaillée complète par la Commission risque de limiter le champ d'action des États membres.*

De plus, le choix des projets appelés à participer à Integra relevait de la prérogative des comités de sélection créés dans chaque État membre par l'autorité de gestion de l'initiative. L'interprétation précise de l'innovation dans chaque État membre relevait de la responsabilité du comité de sélection.

En ce qui concerne l'initiative suivante, Equal ⁽¹⁾, la Commission a fourni un jeu de définitions claires et exhaustives, fondé sur la typologie issue de l'évaluation de l'emploi. Néanmoins, malgré cette définition, l'appréciation du caractère innovant d'un projet demeure la responsabilité exclusive des comités de sélection des projets, qui jugent notamment en fonction de leur connaissance du terrain et du contexte local.

3.108. *Les conditions relatives aux projets devant être proposés par les promoteurs travaillant directement avec les groupes cibles ont débouché sur une concentration automatique des efforts sur les domaines axés sur les groupes cibles. Les problèmes spécifiques des zones urbaines désavantagées ont été abordés spécifiquement par l'initiative communautaire Urban.*

3.109. *En ce qui concerne l'évaluation et le suivi de leçons, une évaluation à mi-parcours, au niveau de l'Union européenne, a eu lieu d'août 1998 à janvier 2000 et une évaluation a posteriori de l'initiative Emploi aura lieu en 2002 et 2003.*

⁽¹⁾ Initiative communautaire Equal concernant la coopération transnationale pour la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail pour la période de programmation 2000-2006 (JO C 127 du 5.5.2000, p. 2).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.110. Ni la Commission ni les États membres n'ont jugé opportun d'utiliser des indicateurs pour décrire les situations de base des différents groupes cibles concernés par l'initiative. S'ils l'avaient fait, ils auraient pu définir des critères précis, uniformes et mesurables et établir un cadre de référence permettant d'évaluer l'incidence de l'initiative Integra.

3.111. Aucun élément n'atteste que la diffusion ait été effectuée de manière systématique et efficace ni qu'elle ait été mise à profit pour créer de nouveaux modèles de lutte contre l'exclusion du marché de l'emploi pour chaque groupe cible.

3.112. Dans aucun des États membres visités, des éléments probants n'ont été trouvés, tant au niveau national que transnational, attestant l'organisation d'un transfert systématique de bonnes pratiques. Les informations probantes attestant l'existence de ce type de transferts au niveau des promoteurs et au niveau local/régional étaient en revanche plus nombreuses. Toutefois, ces opérations n'ont pas été organisées de manière systématique. En fait, elles ont été essentiellement favorisées par les contacts et la mise en réseau des promoteurs avec les autorités locales et avec leurs homologues.

En ce qui concerne les acquis de l'initiative, un travail considérable a été accompli par la Commission et les États membres afin de tirer les leçons des expériences acquises, notamment par le biais:

- d'une série de publications,
- de l'ouverture aux publics de plusieurs centaines de descriptions de bonnes pratiques via l'Internet,
- de réunions régulières de groupes de travail au niveau européen,
- et de l'organisation de plusieurs conférences.

3.110. *La Commission souligne l'importance du travail sur les indicateurs actuellement en cours dans le cadre du processus «Inclusion» (suite aux sommets de Lisbonne et Nice). Cet exercice démontre clairement la difficulté que représente l'établissement d'indicateurs harmonisés susceptibles d'éclairer les situations d'exclusion.*

3.111. *La Commission a donné des orientations en 1997, sous la forme d'un document intitulé «Guide d'impact pour les promoteurs de projet». Ce guide présente des méthodes sur la manière de planifier une stratégie en vue de diffuser les bons résultats d'un projet⁽²⁾. Il a été suivi, en 1999, par un «Guide des activités de relations publiques pour les promoteurs de projet», qui visait à valoriser pleinement, par une communication efficace, le potentiel des projets mis en œuvre dans le cadre des initiatives communautaires⁽³⁾. En ce qui concerne la diffusion et l'intégration des résultats relatifs à Integra, les nouvelles connaissances en matière de lutte contre l'exclusion du marché de l'emploi ont été principalement diffusées aux niveaux communautaire, national et local par des publications et des sites Internet.*

3.112. *Le site Internet de la Commission (<http://europa.eu.int/comm/equal>) contient les publications mentionnées ci-dessus, ainsi que beaucoup d'autres, donnant des exemples de bonnes pratiques, et est librement accessible à tous les décideurs dans le domaine du marché du travail au sein de l'Union européenne. La majorité des publications élaborées par la Commission ont été imprimées et diffusées à grande échelle dans l'ensemble de l'Union européenne.*

Les événements organisés aux niveaux national et européen, l'incorporation systématique des acquis dans les programmes

⁽²⁾ CE-V/7-97-003-XX-C, p. 32, 1997.

⁽³⁾ P. 28, 1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.113. L'initiative Integra a permis de sensibiliser le public au problème des groupes d'exclus. Il est cependant impossible d'établir avec certitude la mesure dans laquelle elle a permis d'acquérir de nouvelles connaissances sur la manière de promouvoir les mesures de lutte contre l'exclusion du marché de l'emploi au sein des différents groupes cibles et si, le cas échéant, leur diffusion a effectivement été assurée auprès des responsables politiques.

Rapport spécial n° 4/2002 sur les actions locales pour l'emploi

3.114. La politique d'emploi local encourage la création d'emplois à l'échelon local ⁽⁹²⁾. Elle couvre un large éventail d'actions et d'activités relevant d'une typologie très variée: certaines d'entre elles s'inscrivent dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui rapproche les politiques nationales de l'emploi des États membres; d'autres sont financées dans le cadre du Fonds social européen (FSE), qui est géré par la Commission en partenariat avec les États membres; d'autres encore sont directement gérées par la Commission. Bien que chaque filière relève d'une base juridique différente et possède ses propres objectifs spécifiques, chacune d'entre elles poursuit le même objectif général commun qui consiste à promouvoir une stratégie locale en faveur de la création d'emplois. Ces divers types d'actions diffèrent également quant à la répartition des responsabilités concernant leur réalisation, comme dans le cas des programmes opérationnels du FSE pour lesquels les États membres ont une responsabilité partagée, en vertu du principe de subsidiarité, et dans celui des actions innovatrices et préparatoires dont la Commission assume la responsabilité globale. Pour la période 1994-1999, la Commission a estimé que l'emploi local avait représenté environ 10 % de l'ensemble des interventions du FSE, soit 5 000 millions d'euros, sur un total global de quelque 20 455 millions d'euros de financement communautaire consacré au développement local ⁽⁹³⁾.

qui ont pris le relais d'Integra (notamment l'initiative Equal), sont autant d'indices de l'intense activité d'animation des programmes. Sur le plan strict de la transnationalité, plusieurs publications, disponibles sur l'Internet, décrivent les acquis de cette coopération.

3.113. *L'évaluation finale de la capacité d'Integra à atteindre ses objectifs ne peut être effectuée avant la réception et l'analyse, par la Commission, des rapports finaux nationaux (attendus pour juin 2002) et avant la publication de l'évaluation ex post, en 2003.*

3.114. *La Commission s'efforce d'établir un cadre plus favorable pour l'emploi local avec les différentes composantes de ce domaine politique, dans l'hypothèse où l'on peut améliorer l'efficacité du développement et de la mise en œuvre des politiques en élargissant la base des personnes et des institutions participantes. La Commission doit tenir compte des principes de proportionnalité et de subsidiarité ainsi que de la méthode ouverte de coordination établie à Lisbonne, tout particulièrement applicables en matière de développement local, notamment en respectant pleinement les dispositions administratives et constitutionnelles nationales des États membres.*

⁽⁹²⁾ Deuxième pilier (esprit d'entreprise) de la décision 2001/63/CE du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001 (JO L 22 du 24.1.2001, p. 18).

⁽⁹³⁾ SEC(1994) 2199 de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.115. Bien que le traité prévoie une stratégie coordonnée, il n'établit aucune base juridiquement contraignante pour une politique européenne de l'emploi proprement dite. Par conséquent, la définition des priorités et des actions en matière d'emploi, y compris l'accent mis sur les actions en faveur de l'emploi local dans chaque État membre, demeure une prérogative exclusive des gouvernements nationaux.

3.116. L'audit de la Cour a porté sur les fonctions de la Commission (DG «Emploi et politique sociale») en matière de formulation de la politique et de collecte de l'information dans le domaine de l'emploi local ainsi que sur la gestion par la Commission des actions novatrices qu'elle a financées directement pendant la période 1994-2001. Des projets locaux en matière d'emploi ont également fait l'objet d'une visite sur place dans six États membres (Allemagne, Espagne, France, Autriche, Finlande et Royaume-Uni).

3.117. Le déploiement de la politique de la Commission relative aux actions en faveur de l'emploi local n'était pas défini de manière satisfaisante. Un plan de développement clair et détaillé concernant la portée et les modalités d'application de la politique dans les États membres faisait également défaut. En outre, la Commission ne disposait pas d'informations suffisantes lui permettant de jouer son rôle de soutien et de coordination.

3.118. Lors de l'examen d'un échantillon d'actions novatrices et préparatoires en matière d'emploi local financées directement par la Commission, il s'est avéré que, dans certains cas, les procédures de gestion financière de la Commission n'avaient pas été suffisamment rigoureuses. En raison d'un certain degré de chevauchement entre les différentes actions novatrices, ainsi que de l'autorisation tardive de certains projets, rien ne permettait en outre de garantir l'obtention d'un rapport coût/avantages favorable pour ces projets.

3.117. *La Commission reconnaît naturellement la nécessité d'améliorer la formulation des politiques communautaires.*

Cependant, en raison de la grande variété des activités et, surtout, des situations au sein des États membres (dimension, compétences, ressources au niveau infrarégional), une définition unique à l'échelle communautaire de l'action en matière de politique de l'emploi au niveau local ne serait pas opérationnelle ni souhaitable, et ne s'inscrirait pas dans le cadre de la réglementation sur le FSE ou de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE); aucune autre organisation internationale, notamment l'OCDE avec son programme LEED, n'a encore essayé une telle définition. La Commission fournit des orientations stratégiques et favorise l'échange d'expériences par des actions novatrices et préparatoires, y compris pour les acteurs locaux eux-mêmes, comme l'indique sa communication de novembre 2001 sur l'emploi au niveau local.

3.118. *La Commission approuve la recommandation générale de la Cour en faveur d'une rationalisation de l'aide budgétaire et de l'amélioration des procédures de gestion financière pour les actions locales pour l'emploi dans le cadre d'actions novatrices et préparatoires. Elle s'engage à exécuter ces lignes budgétaires de la meilleure façon possible, avec les ressources humaines disponibles.*

En ce qui concerne l'«autorisation tardive» de certains projets, des problèmes techniques au niveau des promoteurs ont parfois retardé la signature des accords.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.119. L'audit a également fait apparaître plusieurs difficultés et obstacles lors de la mise en œuvre effective des actions locales en matière d'emploi dans les États membres. Ainsi, la mise en place de la disposition relative aux petites subventions prévue par le règlement FSE, qui permet de doter des organismes intermédiaires d'une responsabilité déléguée pour l'attribution des interventions aux bénéficiaires finals, a entraîné des retards importants et des complications administratives dans certains États membres, deux d'entre eux (Allemagne et Autriche) reportant leur participation à ce mécanisme novateur. Deuxièmement, l'interdiction des paiements d'avances aux bénéficiaires finals des secteurs associatif et local dans certains États membres, en raison de restrictions administratives nationales, a également entravé le développement des actions locales en matière d'emploi.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.119. *En ce qui concerne les petites subventions, les complications et les restrictions recensées à juste titre par la Cour devraient être traitées individuellement par les États membres et/ou par les autorités de gestion concernées. La Commission a plaidé en faveur d'une simplification accrue en la matière mais elle n'a pas autorité sur les mécanismes nationaux ou les dispositions administratives.*

CHAPITRE 4

Politiques internes

4.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	4.1-4.2
Analyse de la gestion budgétaire	4.3-4.9
Exécution budgétaire et perspectives financières	4.3-4.4
Examen du compte de gestion	4.5-4.7
Analyse des reports de crédits non automatiques	4.8-4.9
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	4.10-4.51
Objectifs et étendue de l'audit	4.10
Analyse des systèmes des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T)	4.11-4.36
Nature des dépenses et approche d'audit	4.11-4.17
Lacunes dans la définition des travaux à effectuer et des coûts éligibles	4.18-4.20
Le manuel de procédures officiel n'est pas intégralement appliqué, la séparation des fonctions est insuffisante et les moyens informatiques fournis pour les actions en matière de RTE-T ne sont pas suffisants	4.21-4.23
Insuffisances en matière d'exécution des contrôles clés	4.24-4.26
Sauf en ce qui concerne les études, l'audit permet d'obtenir l'assurance que les opérations sont légales et régulières	4.27-4.30
Le renforcement du dispositif juridique et de contrôle est recommandé pour le programme relatif aux RTE-T	4.31-4.36
Poursuite de l'analyse des systèmes du cinquième programme-cadre	4.37-4.51
Nature des dépenses et approche d'audit	4.37-4.40
Le niveau élevé des paiements indus tient essentiellement au non-respect par les bénéficiaires des dispositions contractuelles	4.41-4.43
L'audit permet d'arriver à la conclusion que le niveau d'assurance qui peut être fourni quant à la légalité et à la régularité des opérations au niveau du bénéficiaire est très préoccupant	4.44-4.46
Une simplification du système de remboursement des dépenses et l'introduction d'un dispositif de sanctions plus efficace sont recommandées	4.47-4.51
Analyse des audits effectués par la Commission dans les domaines des politiques internes et de la recherche	4.52-4.61
Diminution du nombre d'audits terminés	4.52-4.56
Malgré l'intensification des activités d'audit dans le domaine de la recherche, l'objectif de 10 % n'est pas encore atteint	4.57-4.61

Suivi des observations antérieures	4.62-4.63
Gestion directe par la DG Emploi	4.62-4.63
Synthèse du rapport spécial n° 2/2002 concernant Socrates et Jeunesse pour l'Europe	4.64-4.72
Faiblesses de conception	4.66-4.69
Délais et insuffisances dans la mise en œuvre	4.70-4.72
Recommandations	4.73-4.77

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:

- 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) ainsi que l'article B1-3 8 2 «Actions d'information sur la politique agricole commune», qui relevaient autrefois du poste B2-5 1 2 2).

4.2. La responsabilité de la mise en œuvre des politiques internes et de la gestion du budget correspondant est répartie entre treize directions générales (DG), à savoir essentiellement les DG Recherche (RTD), Énergie et transports (TREN) et Société de l'information (INFSO) en ce qui concerne la gestion des crédits.

ANALYSE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Exécution budgétaire et perspectives financières

4.3. Le **tableau 4.1** donne une vue d'ensemble de l'exécution budgétaire pour l'exercice 2001 par rapport au plafond des perspectives financières. Les **tableaux 4.2** et **4.3** présentent une récapitulation de l'utilisation des crédits disponibles au cours de l'exercice 2001.

Tableau 4.1 — Évolution et exécution du budget 2001 et comparaison avec le plafond des perspectives financières

(Mio EUR)

Rubrique des perspectives financières: politiques internes										
	Total politiques internes		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)	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Plafond des perspectives financières	6 272,0									
Évolution du budget										
Crédits initiaux ⁽¹⁾	6 232,2 ⁽⁴⁾	5 854,8 ⁽⁴⁾	3 920,0	3 610,0	1 068,5	1 036,8	810,3	762,7	283,6	390,8
Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾	7 178,2 ⁽⁴⁾	6 485,4 ⁽⁴⁾	4 497,6	3 865,6	1 171,6	1 100,6	1 017,0	1 051,8	472,0	444,3
Exécution du budget										
Crédits utilisés ⁽³⁾	6 703,3	5 303,1	4 183,7	3 195,9	1 119,7	865,8	966,0	880,6	433,9	360,7
% des crédits définitifs disponibles	93,4	81,8	93,0	82,7	95,6	78,7	95,0	83,7	91,9	81,2
Crédits reportés à l'exercice 2002	315,1	707,4	269,3	432,9	8,6	155,3	32,5	97,4	4,7	21,9
% des crédits définitifs disponibles	4,4	10,9	6,0	11,2	0,7	14,1	3,2	9,3	1,0	4,9
Crédits annulés	159,9 ⁽⁴⁾	474,9 ⁽⁴⁾	44,7	236,8	43,3	79,5	18,6	73,8	33,4	61,7
% des crédits définitifs disponibles	2,2	7,3	1,0	6,1	3,7	7,2	1,8	7,0	7,1	13,9

⁽¹⁾ Budget définitif tel qu'il a été adopté par le Parlement européen le 14 décembre 2000 (JO L 56 du 26.2.2001), 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, y compris les crédits reportés de 2000, 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, y compris les crédits reportés de 2000, 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).

NB: CE = crédits d'engagement; CP = crédits de paiement.

Source: Compte de gestion des Communautés européennes — Volume II, tome I [SEC(2002) 404-FR].

Tableau 4.2 — Évolution et exécution du budget 2001, ventilé par sous-section

(Mio EUR)

Sous-section du budget	Intitulé	Crédits d'engagement							
		Budget initial ⁽¹⁾	Budget définitif après BRS et virements ⁽²⁾	Crédits additionnels, tels que reports de 2000, réemploi de recettes, etc. ⁽³⁾	Budget définitif après BRS et crédits additionnels ⁽⁴⁾ (d) + (e)	Utilisation des crédits, à l'exclusion des crédits reportés de 2000, des crédits issus du réemploi de recettes, etc. ⁽⁵⁾	Utilisation des crédits, y compris les crédits reportés de 2000, les crédits issus du réemploi de recettes, etc. ⁽⁶⁾	Crédits reportés à l'exercice 2002	Crédits annulés à la fin de l'exercice
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)
Total B2	Autres actions structurelles	119,8	155,8	0,0	155,9	140,3	140,3	1,0	14,6
Total B3	Formation, jeunesse et actions sociales	810,3	880,3	136,8	1 017,0	938,7	966,0	32,5	18,6
Total B4	Énergie, Euratom et environnement	163,8	168,7	147,5	316,2	158,1	293,6	3,8	18,8
Total B5	Consommateurs, marché intérieur, industrie et RTE	1 068,5	1 105,0	66,5	1 171,6	1 074,7	1 119,7	8,6	43,3
Total B6	Recherche et développement technologique	3 920,0	3 987,6	510,0	4 497,6	4 158,8	4 183,7	269,3	44,7
B0-4 0	Crédits provisionnels = réserve	149,7	19,9		19,9				19,9
	TOTAL	6 232,2	6 317,4	860,9	7 178,2	6 470,6	6 703,3	315,1	159,9
		Crédits de paiement							
Total B2	Autres actions structurelles	199,6	199,6	0,9	200,4	152,6	152,7	12,1	35,6
Total B3	Formation, jeunesse et actions sociales	762,7	840,3	211,5	1 051,8	865,7	880,6	97,4	73,8
Total B4	Énergie, Euratom et environnement	191,2	206,6	37,4	243,9	186,7	208,0	9,8	26,1
Total B5	Consommateurs, marché intérieur, industrie et RTE	1 036,8	1 066,3	34,3	1 100,6	855,7	865,8	155,3	79,5
Total B6	Recherche et développement technologique	3 610,0	3 334,2	531,4	3 865,6	3 192,8	3 195,9	432,9	236,8
B0-4 0	Crédits provisionnels = réserve	54,6	23,0		23,0				23,0
	TOTAL	5 854,8	5 669,9	815,5	6 485,4	5 253,4	5 303,1	707,4	474,9

⁽¹⁾ Budget définitif tel qu'il a été adopté par le Parlement européen le 14 décembre 2000 (JO L 56 du 26.2.2001), 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 2000, 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 — voir volume II, troisième colonne du tableau «Composition et évolution des crédits d'engagement» ainsi que la troisième colonne du tableau «Composition et évolution des crédits de paiement».

⁽³⁾ Crédits reportés de 2000, crédits issus du réemploi de recettes et des recettes provenant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et des crédits reconstitués — voir volume II, huitième colonne du tableau «Composition et évolution des crédits d'engagement» ainsi que la 17^e colonne du tableau «Composition et évolution des crédits de paiement».

⁽⁴⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, y compris les crédits reportés de 2000, les crédits issus du réemploi de recettes ainsi que les recettes provenant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et des crédits reconstitués — voir volume II, neuvième colonne du tableau «Composition et évolution des crédits d'engagement» ainsi que la 18^e colonne du tableau «Composition et évolution des crédits de paiement».

⁽⁵⁾ Utilisation des crédits, à l'exclusion des crédits reportés de 2000, 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 — voir volume II, deuxième colonne du tableau «Exécution des crédits d'engagement» et 17^e colonne du tableau «Exécution des crédits de paiement».

⁽⁶⁾ Utilisation des crédits, y compris les crédits reportés de 2000, les crédits issus du réemploi de recettes ainsi que les recettes provenant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et des crédits reconstitués — voir volume II, cinquième colonne du tableau «Exécution des crédits d'engagement» et 20^e colonne du tableau «Exécution des crédits de paiement».

Source: Compte de gestion des Communautés européennes — Volume II, tome I [SEC(2002) 404-FR].

Tableau 4.3 — Évolution et exécution du budget 2001, ventilé par titre

(Mio EUR)

Titre/Sous-section du budget	Intitulé	Crédits d'engagement					Crédits de paiement				
		Budget initial ⁽¹⁾	Budget définitif après BRS, virements et crédits additionnels ⁽²⁾	Utilisation des crédits ⁽³⁾	Taux d'exécution du budget initial (%)	Taux d'exécution du budget définitif (%)	Budget initial ⁽¹⁾	Budget définitif après BRS, virements et crédits additionnels ⁽²⁾	Utilisation des crédits ⁽³⁾	Taux d'exécution du budget initial (%)	Taux d'exécution du budget définitif (%)
B2-5	Autres actions agricoles	53,6	53,6	49,8	93,0	92,9	107,5	107,5	79,2	73,7	73,7
B2-6	Autres actions régionales	15,0	15,0	15,0	100,0	100,0	15,0	15,9	15,2	101,3	95,8
B2-7	Transport	25,2	25,2	23,1	91,8	91,8	21,3	21,3	14,5	68,2	68,2
B2-9	Autres actions dans le domaine de la pêche et de la mer	26,1	62,1	52,4	201,1	84,4	55,8	55,8	43,8	78,5	78,5
	Total B2	119,8	155,9	140,3	117,1	90,0	199,6	200,4	152,7	76,5	76,2
B3-1	Éducation, formation professionnelle et jeunesse	491,3	605,4	582,2	118,5	96,2	427,8	657,5	567,6	132,7	86,3
B3-2	Culture et audiovisuel	120,1	141,8	130,9	109,0	92,3	109,8	138,9	97,1	88,5	69,9
B3-3	Information et communication	86,6	114,7	104,3	120,5	90,9	91,4	110,5	93,5	102,3	84,6
B3-4	Dimension sociale et emploi	112,4	155,1	148,6	132,2	95,8	133,7	145,0	122,4	91,6	84,4
	Total B3	810,3	1 017,0	966,0	119,2	95,0	762,7	1 051,8	880,6	115,5	83,7
B4-1	Énergie	33,8	65,5	62,6	185,1	95,6	33,0	44,3	34,6	104,8	78,1
B4-2	Contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom	17,7	18,0	17,7	99,9	98,4	17,3	19,2	17,6	101,6	91,5
B4-3	Environnement	112,3	232,8	213,4	190,0	91,7	140,9	180,4	155,8	110,6	86,4
	Total B4	163,8	316,2	293,6	179,2	92,9	191,2	243,9	208,0	108,8	85,3
B5-1	Politique des consommateurs et protection de leur santé	22,5	22,9	21,2	94,3	92,6	20,0	20,3	19,1	95,3	93,9
B5-2	Aide à la reconstruction	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9	1,3	3,3	3,3	258,6	99,9
B5-3	Marché intérieur	144,3	157,1	142,3	98,6	90,5	159,9	167,8	126,7	79,3	75,5
B5-4	Industrie	p.m.	p.m.	n.d.	n.d.	n.d.	p.m.	p.m.	n.d.	n.d.	n.d.
B5-5	Marché de l'emploi et innovation technologique	119,6	144,8	133,1	111,2	91,9	122,8	143,6	111,0	90,4	77,3
B5-6	Informations statistiques	32,6	36,5	35,2	107,9	96,3	31,0	36,2	32,6	105,0	90,1
B5-7	Réseaux transeuropéens	650,6	665,8	655,2	100,7	98,4	595,2	605,4	482,1	81,0	79,6
B5-8	Espace de liberté, de sécurité et de justice	92,6	136,1	125,1	135,1	91,9	101,8	117,8	85,6	84,1	72,7
B5-9	Lutte contre la fraude	5,0	5,0	4,4	87,3	87,3	4,8	6,2	5,5	115,5	89,4
	Total B5	1 068,5	1 171,6	1 119,7	104,8	95,6	1 036,8	1 100,6	865,8	83,5	78,7
B6-1	CCR — Personnel et moyens de réalisation	209,3	255,6	252,5	120,7	98,8	211,2	250,6	243,2	115,1	97,1
B6-2	CCR — Crédits opérationnels directs — Soutien scientifique et technique aux politiques communautaires — Programme-cadre CE 1998-2002	29,6	55,1	28,9	97,5	52,4	32,3	43,7	30,4	94,3	69,6
B6-3	CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CEEA 1998-2002	10,8	18,5	11,0	102,3	59,8	12,0	15,8	12,4	103,1	78,5
B6-4	CCR — Actions directes — Achèvement des programmes communs et supplémentaires antérieurs et autres activités du CCR	p.m.	114,5	19,3	n.d.	16,9	1,5	101,6	18,2	1 213,8	17,9
B6-5	Actions indirectes (actions à frais partagés) ... Achèvement d'actions antérieures...	p.m.	296,6	163,7	n.d.	55,2	693,5	1 087,7	672,8	97,0	61,9
B6-6	Actions indirectes (actions à frais partagés) ... Cinquième programme-cadre 1998-2002	3 670,3	3 757,4	3 708,2	101,0	98,7	2 659,5	2 366,2	2 218,9	83,4	93,8
	Total B6	3 920,0	4 497,6	4 183,7	106,7	93,0	3 610,0	3 865,6	3 195,9	88,5	82,7
B0-4 0	Crédits provisionnels = réserve	149,7	19,9				54,6	23,0			
	TOTAL	6 232,2	7 178,2	6 703,3	107,6	93,4	5 854,8	6 485,4	5 303,1	90,6	81,8

⁽¹⁾ Budget définitif tel qu'il a été adopté par le Parlement européen le 14 décembre 2000 (JO L 56 du 26.2.2001).⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, y compris les crédits reportés de 2000, les crédits issus du réemploi de recettes ainsi que les recettes provenant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et des crédits reconstitués.⁽³⁾ Utilisation des crédits, y compris les crédits reportés de 2000, les crédits issus du réemploi de recettes ainsi que les recettes provenant de la participation de tiers et d'autres recettes correspondant à une destination déterminée et des crédits reconstitués.

NB: p.m. = pour mémoire; n.d. = non disponible.

Source: Compte de gestion des Communautés européennes — Volume II; tome I — SEC(2002) 404-FR.

4.4. Les politiques internes représentent un volume global de 7 178,2 millions d'euros en crédits d'engagement définitifs et 6 485,4 millions d'euros en crédits de paiement définitifs (voir **tableaux 4.2** et **4.3**). Le **tableau 4.1** montre que les crédits d'engagement disponibles dépassaient largement (de plus de 14 %) le plafond des perspectives financières. La majeure partie de l'enveloppe des crédits d'engagement et de paiement (respectivement 4 497,6 millions d'euros et 3 865,6 millions d'euros) est consacrée à la recherche et au développement technologique, dont respectivement 3 757,4 millions d'euros et 2 366,2 millions d'euros, c'est-à-dire l'essentiel, sont affectés à des actions indirectes cofinancées au titre du cinquième programme-cadre. Les montants se rapportant aux réseaux transeuropéens (RTE) s'élevaient respectivement à 665,8 millions d'euros et 605,4 millions d'euros pour les crédits d'engagement et de paiement.

Examen du compte de gestion ⁽¹⁾

4.5. Par rapport au document fourni pour la clôture des comptes portant sur l'exercice 2000, le compte de gestion relatif à 2001 ⁽²⁾ a, d'une manière générale, fait l'objet de nouvelles améliorations, tant sur le fond que sur la forme. Toutefois, des informations importantes relatives à la gestion de certaines lignes budgétaires spécifiques font toujours défaut.

4.5. *La Commission se réjouit de la déclaration de la Cour selon laquelle le rapport sur la gestion financière 2001 a, d'une manière générale, fait l'objet de nouvelles améliorations, tant sur le fond que sur la forme.*

La Commission a opéré une sélection préalable des postes budgétaires et programmes les plus importants (34 à la rubrique 3 et 30 à la rubrique 4, entre autres) afin qu'ils soient analysés d'une manière détaillée. Les critères de sélection ont pris en compte l'ampleur des crédits budgétaires et l'importance politique subjective du programme.

Cette analyse porte non seulement sur les variations entre les crédits budgétaires finals et le budget initial adopté par le Parlement ou le degré d'utilisation des crédits, mais aussi sur le «produit» résultant de la dépense.

⁽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(2002) 404-FR.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.6. Le **tableau 4.3** fait état d'un faible taux d'exécution budgétaire en ce qui concerne les crédits d'engagement et de paiement définitifs relevant des titres B6-2, B6-3, B6-4 et B6-5. Or, le document de la Commission ne fournit aucune explication à cet égard.

4.7. Le document de la Commission ne comporte pas davantage d'informations sur le titre budgétaire B5-2 (aides à la reconstruction), par exemple, pour lequel les crédits d'engagement et de paiement définitifs représentaient plus du double des crédits inscrits dans le budget initial.

Analyse des reports de crédits non automatiques

4.8. Ces deux dernières années (2000/2001 et 2001/2002), les reports de crédits d'engagement non automatiques, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement financier, pour les postes budgétaires en rapport avec l'éducation, la politique de la jeunesse et la culture (postes B3-1 0 0 0 et B3-2 0 0 8) ainsi que pour le poste B5-3 0 0 2 A «Fonctionnement et

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.6. Concernant les crédits du CCR (titres B6-2, B6-3 et B6-4), il convient de distinguer deux composantes:

- pour les crédits institutionnels du programme-cadre (qui représentent 62 % des crédits d'engagement et 71 % des crédits de paiement), les taux d'exécution en engagement et en paiement sont respectivement de 98 % et 94 %,
- en revanche, pour les recettes affectées nécessaires à l'exécution des actions à frais partagés et autres activités compétitives (qui représentent 38 % des crédits d'engagement et 29 % des crédits de paiement), les crédits d'engagement et de paiement sont fixés lors de la perception des recettes alors que l'exécution prend normalement plusieurs années.

Le titre B6-5, relatif à l'achèvement des actions indirectes à frais partagés des anciens programmes-cadres comprend un poste de recettes tierces issues des accords d'association au cinquième programme-cadre qui représente 99,4 % des crédits d'engagement et 34,7 % des crédits de paiement.

En crédits d'engagement, la mise à disposition des fonds, incertaine et parfois tardive, n'a permis un haut niveau d'exécution que partiellement.

L'exécution des crédits de paiement est incomplète pour des raisons structurelles. Les crédits de paiement relatifs aux contributions des pays tiers ne sont pas estimés sur la base des besoins annuels mais au contraire sont fixés au niveau des crédits d'engagement au fur et à mesure des contributions bien que leur exécution s'étende normalement sur plusieurs années, comme pour les autres actions de recherche.

4.8. Globalement pour le domaine de l'éducation et de la culture (sous-section B3), les reports de 2000 à 2001, première année de mise en œuvre de quatre programmes dont trois n'avaient été adoptés qu'en cours d'année, n'ont représenté que 2,6 % des crédits disponibles; les reports de 2001 à 2002 n'ont plus représenté que 1,2 % des crédits disponibles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

développement du marché intérieur, notamment dans le domaine de la notification, de la certification et du rapprochement sectoriel — Dépenses pour la gestion administrative» ont été relativement élevés. Les reports depuis les postes relevant de la sous-section B3 étaient principalement imputables à la décision tardive concernant les nouveaux programmes Socrates, Culture 2000 et Politique de la jeunesse. Comme le montre de manière succincte le **tableau 4.4**, une augmentation des reports a également été enregistrée pour le poste B5-7 2 1 0 «Réseaux pour l'échange de données entre administrations (Ida)».

4.9. Une part importante des crédits de paiement correspondant aux articles B5-7 1 0 «Soutien financier aux infrastructures énergétiques; RTE-T» et B5-8 1 0 «Fonds européen pour les réfugiés» a fait l'objet d'un report non automatique, sur les périodes 1999-2000 et 2001-2002 dans le premier cas, ces deux dernières années dans le second. S'agissant des mesures en matière d'infrastructures énergétiques, la valeur totale des 55 engagements pour lesquels la date d'échéance était dépassée fin 2001 s'élevait à 23,7 millions d'euros, alors que la totalité des crédits de paiement pour 2001 ne représentait que 18,0 millions d'euros. En raison des difficultés liées à la gestion contractuelle des subventions, 3,6 millions d'euros ont été reportés à 2002 (voir **tableau 4.4**). La Commission n'a pas été en mesure d'utiliser ces crédits avant la fin de l'exercice du fait de l'affectation tardive des crédits de paiement aux lignes budgétaires et de retards affectant la signature des contrats et les paiements.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- Pour la ligne B3-1 0 0 0, les reports de 2000 à 2001 (2,5 millions d'euros) tiennent principalement au délai nécessaire pour finaliser un appel à propositions dans le domaine des langues minoritaires; les reports de 2001 à 2002 n'ont plus été que de 0,5 million d'euros.
- Pour la ligne B3-2 0 0 8, les reports de 2000 à 2001 (10,5 millions d'euros) tiennent largement à l'adoption tardive de la nouvelle base légale; les reports de 2001 à 2002 n'ont plus été que de 0,5 million d'euros.

Concernant la ligne B5-3 0 0 2 A, le montant ayant fait l'objet d'un report de crédit (112 900 euros, soit 10,3 % de la dotation de la ligne) était destiné à financer deux dossiers prêts, mais qui n'avaient pas pu être ordonnancés en décembre 2001. Le report de crédits sur cette ligne budgétaire n'est pas structurel.

Quant à la ligne B5-7 2 1 0, le report, d'un montant de 1 428 235 euros, (soit 6,1 % de la dotation 2001) concernait un dossier qui avait reçu un avis favorable de la CCAM début décembre, mais pour lequel la finalisation de l'engagement juridique n'a pu avoir lieu avant le 31 décembre.

4.9. En ce qui concerne l'article B5-7 1 0, la mise en œuvre d'un nouveau modèle de contrat visant à mieux protéger les intérêts financiers de la Commission (garantie bancaire à concurrence du montant du paiement d'avances) a entraîné la signature tardive de ces contrats. De ce fait, la Commission n'a pas été en mesure d'effectuer la totalité des paiements d'avances sur les contrats TEN-E.

L'adoption tardive de la base légale créant le Fonds européen pour les réfugiés (articles B5-8 1 0 et B5-8 1 1 (base légale adoptée le 28 septembre 2000) a nécessité le report de la totalité des crédits de paiement de l'exercice 2000 vers 2001. Durant l'exercice 2001, les États membres n'ont pas tous été en mesure d'épuiser le paiement de la première avance nécessitant de ce fait un nouveau report d'une partie des crédits 2001 vers l'exercice 2002.

Tableau 4.4 — Articles du budget faisant fréquemment l'objet de reports non automatiques

(1 000 EUR)

Crédits d'engagement										
Article/Poste	Intitulé	1999			2000			2001		
		autorisés	reportés à 2000		autorisés	reportés à 2001		autorisés	reportés à 2002	
			Montant	%		Montant	%		Montant	%
B3-1 0 0 0	Actions préparatoires de coopération dans le domaine de l'éducation et de la politique de la jeunesse	(¹)	(¹)	—	3 426,5	2 512,8	73,3	5 910,0	454,0	7,7
B3-1 0 0 1	Socrates	(¹)	(¹)	—	231 840,0	1 913,6	0,8	239 306,0	3 330,1	1,4
B3-1 0 2 1	Leonardo Da Vinci	140 393,0	1 851,9	1,3	138 230,0	619,9	0,4	142 397,0	579,1	0,4
B3-2 0 0 8	Programme-cadre en faveur de la culture	—	—	—	35 843,0	10 521,7	29,4	31 580,0	527,6	1,7
B5-3 0 0 2 A	Fonctionnement et développement du marché intérieur, notamment dans le domaine de la notification, de la certification et du rapprochement sectoriel — Dépenses pour la gestion administrative	—	—	—	1 215,0	99,0	8,1	1 093,5	112,9	10,3
B5-6 0 0	Politique d'information statistique concernée par les États tiers	32 525,0	172,8	0,5	30 481,5	87,9	0,3	30 183,1	77,3	0,3
B5-7 2 1 0	Réseaux pour l'échange de données entre administrations (Ida)	(¹)	(¹)	—	22 371,0	275,2	1,2	23 516,0	1 428,2	6,1
B5-7 2 1 1	Réseaux pour les statistiques intracommunautaires (Edicom)	10 950,0	1 459,0	13,3	(¹)	(¹)	—	9 370,0	149,2	1,6
B6-6 1 1 1	Qualité de la vie et gestion des ressources du vivant: frais opérationnels	529 500,0	1 106,0	0,2	542 222,0	262,0	0,0	604 158,0	941,2	0,2
B6-6 1 4 1	Énergie, environnement et développement durable (CE) — Environnement et développement durable: frais opérationnels	(¹)	(¹)	—	235 077,0	1 467,3	0,6	276 386,0	5 137,8	1,9

Crédits de paiement										
Article	Intitulé	1999			2000			2001		
		autorisés	reportés à 2000		autorisés	reportés à 2001		autorisés	reportés à 2002	
			Montant	%		Montant	%		Montant	%
B5-7 1 0	Soutien financier aux infrastructures énergétiques	16 000,0	4 550,0	28,4	(¹)	(¹)	—	18 000,0	3 591,0	20,0
B5-8 1 0	Fonds européen pour les réfugiés	—	—	—	16 280,0	1 746,0	10,7	47 090,0	6 337,7	13,5

(¹) Pas de report à l'exercice suivant.

Source: Commission SEC(2000)481; SEC(2001)449; C(2002)1055.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Objectifs et étendue de l'audit

4.10. Les objectifs de l'audit à l'appui de la déclaration d'assurance (DAS) 2001 dans le domaine budgétaire des politiques internes (PI) étaient les suivants:

- d'une part, fournir une contribution à la déclaration d'assurance de la Cour relative au budget général 2001 (voir chapitre 9 du présent rapport annuel) en collectant suffisamment d'informations probantes, pertinentes et fiables concernant la fiabilité des comptes clos le 31 décembre 2001 et la régularité des opérations sous-jacentes au niveau de la Commission, notamment par une évaluation de la réforme du système de contrôle interne de cette dernière,
- d'autre part, procéder à une analyse fonctionnelle des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) (voir points 4.11-4.36) et à un suivi de l'analyse fonctionnelle DAS 2000 ⁽³⁾ relative au cinquième programme-cadre de recherche et développement technologique de la Communauté européenne (voir points 4.37-4.51).

Analyse des systèmes des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T)

Nature des dépenses et approche d'audit

4.11. Le système de gestion des RTE-T, dont la responsabilité incombe intégralement à la DG TREN constituée, en valeur, le principal système de gestion dans les domaines des politiques internes autres que la recherche. Dans le budget général 2001, ces crédits d'engagement et de paiement figurant à la ligne budgétaire relative au réseau transeuropéen de transport (article B5-7 0 0) représentent un montant de 575 millions d'euros et de 525 millions d'euros respectivement (dont 99,5 % sont destinés aux crédits opérationnels).

⁽³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.12. Les aides ⁽⁴⁾ au titre des actions dans le domaine des RTE-T peuvent prendre une ou plusieurs des formes suivantes:

- cofinancement d'études (notamment des études préparatoires, de faisabilité et d'évaluation ainsi que d'autres mesures d'appui technique),
- bonifications d'intérêt, dont la durée ne peut, en règle générale, dépasser cinq ans,
- contributions aux primes de garanties,
- subventions directes aux investissements dans des cas dûment justifiés, et
- participations au capital à risque.

4.13. Selon les statistiques de la Commission, 803 actions RTE-T ont été financées entre 1995 et 2001, bénéficiant d'une aide communautaire de 2 987 millions d'euros. Les études et les subventions directes aux investissements, qui s'élèvent respectivement à 1 331 millions d'euros et 1 417 millions d'euros, forment l'essentiel des actions RTE-T financées, suivies des bonifications d'intérêts, qui représentent un financement total de 239 millions d'euros.

4.14. Les actions RTE-T sont mises en œuvre dans le cadre de décisions de la Commission, assorties ou non de contrats. Dans les deux cas, le montant maximal de la contribution communautaire est fixé sur la base d'une estimation des dépenses éligibles. Les contrats conclus avec les bénéficiaires finals représentent moins de 6,5 % des actions RTE-T, soit 16 % des crédits d'engagement. Les décisions de la Commission doivent être adressées directement aux bénéficiaires ainsi qu'aux États membres concernés et doivent toujours mentionner l'autorité chargée de la mise en œuvre, le destinataire et le bénéficiaire final de l'aide. Bien que cette obligation soit précisée à l'article 10 du règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil, treize cas ont été relevés dans lesquels les décisions de la Commission avaient été notifiées aux seuls États membres et pas aux bénéficiaires finals.

4.14. *La Commission déclare que, à partir de 2002, les décisions seront également notifiées au bénéficiaire.*

⁽⁴⁾ Quel que soit le régime d'intervention choisi, la contribution communautaire maximale est fixée à 10 % du coût total d'investissement (y compris les études), sauf pour les actions RTE-T portant sur les systèmes de localisation et de navigation par satellite «Galileo» (autres que des études), pour lesquelles la contribution communautaire pourra atteindre un maximum de 20 % à partir de 2003. Pour les études liées à des projets, y compris des études préparatoires, de faisabilité et d'évaluation ainsi que d'autres mesures d'appui technique, la contribution communautaire ne devrait pas dépasser 50 % du coût total de l'étude.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.15. Les paiements relatifs aux actions RTE-T peuvent prendre la forme:

- d'avances ne pouvant dépasser 40 % de la contribution communautaire maximale pour les aides directes, et 50 % pour les études,
- de versements intermédiaires, lorsqu'il peut être prouvé que les coûts réels des actions RTE-T étaient supérieurs à 70 % du montant total des estimations de coûts éligibles, ou
- d'un versement final, lorsque l'action a été dûment exécutée.

4.16. Pour les bonifications d'intérêt, les paiements s'échelonnent selon un calendrier défini dans la décision correspondante de la Commission et peuvent être effectués en un ou plusieurs versements. Les avances et les paiements intermédiaires ne peuvent dépasser 95 % de la contribution communautaire maximale octroyée.

4.17. L'audit du système RTE-T a été effectué sur la base d'une évaluation de sa conception ainsi que de la cohérence, de la permanence et de l'efficacité de son fonctionnement. À cet effet, une description des procédures administratives et de contrôle telles qu'elles se présentaient en décembre 2001 a été réalisée, des tests de cheminement ont été effectués pour vérifier l'exactitude de cette description, ainsi que des tests des contrôles clés portant sur un échantillon de 32 actions RTE-T (couvrant 39 % du montant des crédits de paiement de 2001). Des tests de contrôle et de conformité ont été réalisés auprès de la Commission pour l'ensemble de l'échantillon, tandis que les paiements fondés sur des déclarations de dépenses ont également fait l'objet d'un contrôle, auprès des bénéficiaires finals.

Lacunes dans la définition des travaux à effectuer et des coûts éligibles

4.18. La définition des coûts éligibles et inéligibles fournie dans la base juridique et les décisions de la Commission n'est pas suffisamment précise pour permettre d'établir les coûts effectivement encourus par le bénéficiaire. La définition des coûts éligibles diffère selon qu'il s'agit d'actions RTE-T ou de projets d'infrastructure similaires cofinancés au titre des actions structurelles, et l'application de taux de financement différents comporte le risque que les bénéficiaires gonflent le financement en imputant indûment certains coûts aux études; ainsi:

4.18. Des indications plus détaillées sur l'éligibilité des coûts figurent dans le glossaire du comité du concours financier RTE. En ce qui concerne plus particulièrement les études, les formulaires de demande contiennent depuis l'année 2000 des informations sur les coûts externes et internes. En 2002, le texte type de la décision de la Commission relative au RTE-T pour les études et les projets a été largement remanié. Inspiré par la décision relative au Fonds de cohésion, il fournit davantage d'informations sur les coûts éligibles et tient compte des observations de la Cour. Le texte révisé sera applicable à partir de 2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- le règlement (CE) n° 2236/95, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1655/1999, et l'annexe II de toutes les décisions de la Commission précisent simplement que les coûts directs hors TVA relatifs à l'action ainsi que les coûts indirects conformément aux principes comptables généralement admis sont considérés comme éligibles. De plus, un glossaire a été adopté par le comité compétent pour le concours financier aux RTE; celui-ci n'est cependant pas juridiquement contraignant;
- les études et les subventions directes aux investissements cofinancés au titre des RTE-T sont souvent liées à des mesures de plus grande envergure en matière d'infrastructure similaires à celles financées par les actions structurelles. Toutefois, les programmes correspondants fournissent une définition beaucoup plus précise des coûts éligibles. En outre, les catégories de dépenses non éligibles au cofinancement dans le cadre des actions structurelles (tels que les frais de représentation, les charges d'intérêts ou les dépenses de personnel relatives aux fonctionnaires nationaux) sont considérées comme éligibles au regard des RTE-T;
- l'application de taux de financement communautaire différents (un maximum de 50 % des coûts éligibles liés au projet pour les études, contre un maximum de 10 % des coûts éligibles pour les subventions directes aux projets d'infrastructure) risque d'entraîner l'imputation des coûts associés à la construction des infrastructures aux études.

En outre, aucune annexe technique détaillée précisant les travaux devant être effectués dans le cadre des actions RTE-T n'est prévue, si ce n'est pour les actions mises en œuvre dans le cadre de contrats.

4.19. L'absence de lignes directrices précises conduit les bénéficiaires finals à des interprétations différentes en ce qui concerne les dépenses éligibles relatives au projet. L'absence de présentation standard des déclarations de dépenses complique encore davantage l'examen et l'évaluation des déclarations de dépenses ainsi que l'exercice par les États membres de leurs responsabilités en matière de contrôle. Il est également apparu que les agents de la Commission, lors de leurs contrôles sur place, apprécient cas par cas si les dépenses sont éligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les exemples cités par la Cour ne sont pas éligibles d'après le glossaire et sont en règle générale toujours exclus lorsqu'ils apparaissent dans une déclaration.

S'agissant des études, le risque mentionné par la Cour peut exister. Néanmoins, les demandes doivent en général être dûment justifiées et elles font l'objet d'un examen complet, tant technique que financier, afin de minimiser le risque de surdéclaration ou de mauvaise allocation des coûts.

La Commission s'est engagée à définir plus clairement les coûts éligibles et à mieux décrire les travaux couverts par une décision. Cependant, elle a aussi la ferme intention de faire en sorte que le mécanisme de financement des RTE-T demeure aussi simple que possible.

4.19. *Dans le cadre de l'examen général des procédures RTE-T, la DG TREN se penchera sur la possibilité d'élaborer un formulaire type de déclaration de coûts plus détaillé et basé sur le formulaire de demande de paiement existant.*

Toutefois, l'absence de déclaration de coûts standard n'a aucune incidence sur la capacité des États membres à exercer leurs responsabilités conformément à l'article 15 du règlement (CE) n° 2236/95.

Il est évident que, pendant les contrôles sur place, le jugement sur l'éligibilité de coûts spécifiques liés à des actions particulières dans le cadre d'un projet doit avoir lieu au cas par cas, tout en observant les critères généraux de l'éligibilité de coûts et les principes du glossaire RTE.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.20. En outre, tant le règlement que les contrats ou les annexes des décisions de la Commission contiennent des dispositions (la durée de la période de cofinancement pour chacune des actions, par exemple) pouvant donner lieu à différentes interprétations⁽⁵⁾. Certaines exigences (en matière de publicité du cofinancement communautaire, par exemple) varient selon le rapport de droit (à savoir, décisions de la Commission ou contrats) qui existe entre la Commission et le bénéficiaire final. De telles différences ne se justifient en principe pas. Cela ne fait que rendre le programme inutilement complexe.

Le manuel de procédures officiel n'est pas intégralement appliqué, la séparation des fonctions est insuffisante et les moyens informatiques fournis pour les actions en matière de RTE-T ne sont pas suffisants

4.21. Les procédures administratives et financières dûment approuvées de la DG TREN ne sont pas toujours respectées dans le cadre du programme RTE-T. Au lieu de cela, c'est une description non officielle et moins détaillée des procédures RTE-T qui est utilisée pour la gestion de ce programme, ce qui n'est pas conforme aux «standards de contrôle interne» de la Commission⁽⁶⁾.

4.22. En ce qui concerne l'évaluation et le suivi, la séparation des fonctions est insuffisante, les agents chargés d'évaluer les propositions étant également responsables du suivi des projets retenus. Seules les propositions relatives à la gestion du trafic routier sont évaluées par deux experts externes, lesquels établissent une «fiche d'évaluation du projet», qui est ensuite examinée par le responsable géographique. La Cour a également constaté que l'évaluation et le suivi de projets présentés par certains États membres étaient confiés à des experts nationaux détachés par ces mêmes États membres, ce qui est susceptible d'entraîner des conflits d'intérêts.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.20. *Le texte révisé de la décision de la Commission instaure, dès 2002, des dates fixes de début et d'achèvement pour la mise en œuvre des actions financées.*

Dans les cas où l'État membre, l'autorité de mise en œuvre, le destinataire et le bénéficiaire final sont avisés de la décision de la Commission, la relation juridique avec le bénéficiaire final est identique, qu'il existe ou non un contrat en plus d'une décision de la Commission. La Commission reconnaît toutefois que les dispositions concernant certains aspects tels que la publicité peuvent être plus précises dans les contrats que dans ses décisions.

4.21. *En 2001, les procédures RTE-T n'avaient pas encore été complètement intégrées dans le manuel officiel des procédures administratives et financières de la DG TREN. Les procédures en vigueur depuis l'adoption de la base juridique du RTE-T en 1995 étaient toujours d'application. La deuxième révision du manuel qui devrait être achevée à la fin de 2002 et la nouvelle édition comprendront les procédures applicables au programme RTE-T.*

4.22. *La Commission confirme que les responsables géographiques jouent un rôle important dans l'évaluation des propositions et dans le suivi des projets. Cependant, pour ce qui concerne la procédure de sélection, la proposition préliminaire du responsable géographique en vue du soutien d'une étude ou d'un projet est soumise à des consultations approfondies au sein des services de la Commission avant de devenir une proposition finale. Les pratiques en vigueur dans la gestion du trafic routier seront examinées afin de déterminer si elles peuvent être étendues à d'autres modes.*

On ne peut pas toujours éviter que les experts nationaux détachés procèdent à l'évaluation et au suivi dans le cas des projets qui sont présentés par leurs propres États membres. Il est vrai que cette situation n'est pas entièrement satisfaisante et la surveillance assurée par la hiérarchie est censée limiter les risques.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1655/1999: c'est le cas, par exemple, lorsque l'on utilise des expressions telles que «en général», «en règle générale», «indicatif», «dans des cas dûment justifiés» ou «approprié», sans préciser quand les exceptions à la règle doivent être acceptées.

⁽⁶⁾ DG Budget — Service financier central, «Standards de contrôle interne dans les services de la Commission» (2 février 2001): point 15 «Documentation relative aux procédures», p. 18.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.23. Le système informatique central de la DG TREN, qui possède une interface avec Sincom depuis le début de 2002, n'est pas encore utilisé dans le cadre du programme RTE-T. Il existe trois bases de données différentes (fournissant des informations relatives aux propositions, aux évaluations et au suivi des projets) qui permettent également d'élaborer des statistiques sur la mise en œuvre du programme. Ces trois bases de données sont incomplètes, contiennent des informations faisant parfois double emploi et sont dépourvues de certaines fonctions de base (telles que des rapports sur l'état d'avancement et des rapports finals, des évaluations techniques et financières concernant des études ou des déclarations de dépenses et des dates d'échéance). En outre, il n'a pas été possible d'effectuer le rapprochement entre les informations contenues dans la base de données fournissant les statistiques relatives aux paiements et Sincom, ce qui suscite des doutes quant à leur fiabilité.

Insuffisances en matière d'exécution des contrôles clés

4.24. Des tests portant sur les contrôles clés opérationnels ont révélé que certains d'entre eux ont mal fonctionné. Des insuffisances ont notamment été relevées dans les domaines suivants:

- l'acceptation de propositions reçues après la date d'échéance ⁽⁷⁾,
- le fonctionnement de la procédure d'évaluation, et
- l'autorisation de paiements fondés sur des déclarations de dépenses concernant des études pour lesquelles des dépenses inéligibles avaient été déclarées par les bénéficiaires finals et acceptées par la Commission à la suite de contrôles sur place.

4.25. Des paiements intermédiaires et finals ont également été autorisés et effectués par la Commission, bien que certaines conditions préalables particulières concernant l'achèvement ou l'état d'avancement suffisant de l'action n'aient pas été remplies au moment de l'autorisation. Par exemple, les rapports et/ou les

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.23. Les trois bases de données mentionnées par la Cour fournissent des informations sur les propositions, l'évaluation et le suivi des projets; elles constituent donc des applications locales spécifiques pour des objectifs différents. L'opération visant à intégrer le RTE-T dans le système central de gestion des projets de la DG TREN est en cours. La première phase du processus d'intégration sera opérationnelle à la fin de 2002.

4.24. Dans certains cas, le dernier délai officiel pour l'acceptation des propositions est prolongé soit par correspondance officielle avec les États membres, soit lors des réunions du comité de concours financier RTE-T.

Cette flexibilité occasionnelle en matière d'acceptation des propositions hors délai est largement liée au fait que les considérations et les calendriers budgétaires et de planification varient d'un État membre à l'autre. Chaque demande d'acceptation présentée hors délai est soigneusement examinée et l'accord n'est donné que si le cas est pleinement justifié.

Voir le point 4.22 à propos du processus d'évaluation.

Sur la base des preuves fournies par les bénéficiaires finals et contrôlées par la Commission, celle-ci considère qu'aucun coût inéligible ayant une incidence sur le montant final versé n'a été accepté. La Commission examinera les cas relevés par la Cour.

4.25. L'obligation incombant aux États membres de joindre des estimations au dossier de demande finale a été introduite dans la décision RTE-T en 1995 uniquement pour les études. Seul le nouveau texte révisé et proposé récemment étend cette obligation aux travaux.

⁽⁷⁾ S'ajoute à cela le fait que la date de réception n'est pas systématiquement enregistrée. De ce fait, il est pratiquement impossible de déterminer si la vérification de ce critère d'éligibilité est effectuée correctement ou non.

OBSERVATIONS DE LA COUR

évaluations techniques des États membres faisaient défaut dans douze cas sur 19, alors qu'elles étaient prévues par l'article 2, paragraphe 1, de l'annexe II des décisions de la Commission. Par suite, les paiements en question n'ont pas été imputés au bon exercice budgétaire.

4.26. En outre, la documentation relative aux contrôles opérés n'était pas toujours suffisante, certains documents (formulaires d'évaluation, agréments techniques et formulaires d'autorisation pour les paiements et les engagements — fiche CECOF) n'étant pas toujours datés ou signés, voire manquaient au dossier.

Sauf en ce qui concerne les études, l'audit permet d'obtenir l'assurance que les opérations sont légales et régulières

4.27. Malgré ces insuffisances en matière de contrôle interne, l'audit permet d'obtenir une assurance globale quant à la légalité et la fiabilité du système ainsi qu'à la légalité et la régularité des opérations, sauf en ce qui concerne les questions soulevées au point 4.29.

4.28. Bien que tous les engagements ayant fait l'objet de l'audit aient été jugés légaux et réguliers, la Cour formule les observations suivantes:

- d'une part, les propositions n'ont pas toujours été présentées dans les délais fixés par la Commission,
- d'autre part, dans certains cas, la procédure d'évaluation n'était pas suffisamment documentée.

4.29. Les opérations de paiement étaient légales et régulières, sauf en ce qui concerne les études; pour cinq des sept études ayant fait l'objet d'un contrôle sur place, en effet, des paiements indus liés à l'imputation de coûts non éligibles correspondant à des travaux de construction d'infrastructures ont été constatés. Pour les subventions directes aux investissements, l'audit a montré que, malgré le risque de surestimation des coûts par les

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il est admis que dans un certain nombre de cas, des paiements avaient été autorisés avant la réception formelle des rapports requis parce que des preuves alternatives établissaient que les actions avaient progressé suffisamment. Ces preuves pouvaient découler par exemple d'une visite sur place effectuée par le responsable géographique. La Commission convient que les rapports auraient dû en principe être reçus avant l'autorisation de paiement et, par conséquent, le manuel des procédures administratives et financières, qui est en cours de développement pour la partie RTE-T, soulignera la nécessité d'obtenir les rapports avant de procéder aux paiements.

4.26. *La Commission a pris acte de l'observation de la Cour. Le renforcement de la documentation officielle sur les contrôles effectués et l'archivage de tous les documents accompagneront la publication du manuel des procédures administratives et financières actualisé.*

4.28. *Dans ces cas, une prolongation avait été accordée comme indiqué au point 4.24.*

Les différents formulaires d'évaluation par projet, qui ont été introduits au milieu de l'année 2000, faciliteront une documentation appropriée du processus d'évaluation par les services de la Commission à l'avenir.

4.29. *Dans les cinq cas mentionnés par la Cour, l'interprétation de la Commission quant à la définition des coûts éligibles pour les «études» diffère de celle de la Cour.*

L'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 2236/95 concernant le RTE-T dispose que le concours communautaire peut prendre la forme d'un cofinancement d'études concernant les projets, y compris d'études

OBSERVATIONS DE LA COUR

bénéficiaires finals, la déclaration de dépenses inéligibles pour les subventions directes aux investissements est peu susceptible d'entraîner un paiement indu de la part de la Commission. Cela s'explique notamment par le fait que:

- d'une part, la contribution communautaire est limitée à 10 % de la totalité des coûts d'investissement,
- d'autre part, les dépenses réelles relatives aux projets sont généralement plus élevées que celles initialement prévues au budget, alors qu'une contribution communautaire maximale est prévue dans le contrat ou la décision de la Commission.

En outre, dans plusieurs cas, certaines des exigences requises pour l'exécution des paiements finals n'ont pas été respectées. En conséquence, les paiements correspondants n'ont pas été imputés au bon exercice budgétaire.

4.30. Par ailleurs, le programme RTE-T n'est pas mis en œuvre de manière cohérente, tous les bénéficiaires n'étant pas soumis aux mêmes règles, et certaines dispositions ambiguës pouvant donner lieu à des interprétations différentes.

Le renforcement du dispositif juridique et de contrôle est recommandé pour le programme relatif aux RTE-T

4.31. La Commission devrait s'efforcer d'uniformiser la mise en œuvre du programme RTE-T en appliquant les mêmes dispositions à tous les bénéficiaires dans l'ensemble des États membres. Il conviendrait de renforcer le cadre juridique du programme RTE-T afin d'améliorer la protection des intérêts financiers de la Communauté. En l'absence de contrats avec les bénéficiaires finals, les États membres pourraient recourir à un système de lettres d'offre sur la base d'un cadre défini par la Commission. Ces lettres d'offre, qui nécessitent une acceptation écrite du bénéficiaire, définiraient les modalités de l'aide, et sensibiliseraient ainsi les bénéficiaires aux exigences spécifiques à respecter lors de la mise en œuvre de l'action.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

préparatoires, de faisabilité et d'évaluation, ainsi que d'autres mesures d'appui technique de ces études. Parmi les mesures d'appui technique, toutes les phases préparatoires concernant la préparation technique, environnementale et géologique de projets importants, antérieures à la construction, sont envisagées.

Les études de développement pour les applications de gestion du trafic ou les travaux de construction préparatoires liés à l'exploration du site de construction, la construction de tunnels d'essai, le forage ou les enquêtes géotechniques sont considérées comme des mesures d'appui technique éligibles pouvant bénéficier jusqu'à 50 % d'une aide financière communautaire. Ces phases de construction préliminaires comportent l'élément de risque le plus élevé d'un projet et sont nécessaires pour l'octroi de permis de construire. Il est évident que la limite entre les travaux de construction préparatoires et les travaux de construction proprement dits n'est pas toujours facile à définir. Par conséquent, dans la plupart des cas, les fonctionnaires de la Commission effectuent une visite sur place afin de déterminer cas par cas si l'estimation des coûts effectuée par les bénéficiaires était acceptable.

Comme indiqué au point 4.25, il était établi, sur la base de preuves alternatives, que les actions avaient progressé suffisamment pour que le paiement puisse être autorisé.

4.30. *La même base juridique s'applique à tous les bénéficiaires recevant une aide financière au titre du RTE-T. Pour éviter les problèmes d'interprétation, la Commission établira un manuel pour les utilisateurs du RTE-T, inspiré du manuel sur le Fonds de cohésion.*

4.31. *Le nouveau texte de la décision de la Commission instaure des dispositions plus strictes et complète le cadre juridique existant.*

Le service juridique de la Commission a rendu un avis, déclarant qu'il n'était pas nécessaire de conclure des contrats en plus des décisions de la Commission. Les décisions de la Commission doivent être notifiées directement à la fois à l'État membre et aux bénéficiaires finaux conformément à l'article 10 du règlement (CE) n° 2236/95. La Commission reconnaît néanmoins que jusqu'à la fin de 2001, seul l'État membre était avisé et que l'État membre informait le bénéficiaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.32. La Commission est également invitée à élaborer et à mettre en œuvre des règles plus claires en matière de dépenses éligibles. À cet effet, les règles existantes appliquées à des projets d'infrastructure similaires cofinancés au titre des actions structurelles pourraient servir de base. La définition des dépenses éligibles devrait notamment préciser clairement les coûts éligibles relatifs aux études (en particulier les coûts associés à l'exploration du terrain et aux travaux de construction préparatoires). Il serait également souhaitable que la Commission fournisse des formulaires types pour les déclarations de dépenses. Il conviendrait d'éviter les expressions ambiguës dans la formulation de la base juridique et/ou des dispositions contractuelles.

4.33. Même si les agents de la Commission chargés du suivi des actions RTE-T effectuent déjà des contrôles sur place, il est toutefois recommandé de compléter ces contrôles par des audits financiers et des contrôles techniques *ex post* (effectués, le cas échéant, par la DG TREN ou par des experts externes).

4.34. Afin de respecter les «standards de contrôle interne» de la Commission, la DG TREN est également invitée à appliquer les procédures approuvées par son directeur général et à les modifier si nécessaire afin de ne pas s'écarter des procédures de gestion du programme RTE-T en vigueur. Il conviendrait ensuite d'actualiser régulièrement les procédures opérationnelles.

4.35. La DG TREN devrait appliquer de façon rigoureuse les critères d'éligibilité retenus relatifs aux propositions (en particulier les dates de réception), renforcer la procédure d'évaluation en recourant davantage à des experts externes et documenter de façon appropriée tous les contrôles effectués.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.32. Comme indiqué au point 4.18, dès 2002, le texte type de la décision RTE-T de la Commission pour les études et les projets a été largement remanié et il contient maintenant davantage d'informations sur les coûts éligibles.

Comme expliqué au point 4.29, l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 2236/95 dispose que le concours communautaire peut prendre la forme d'un cofinancement d'études concernant les projets, y compris d'études préparatoires, de faisabilité et d'évaluation, ainsi que d'autres mesures d'appui technique de ces études.

La Commission étudiera la possibilité d'élaborer un formulaire type de déclaration de coûts plus détaillé, comme indiqué au point 4.19.

4.33. Le contrôle financier et les visites de vérification technique sur place lors de la phase de clôture des projets constituent des pratiques difficiles pour le RTE-T. En général, les contrôles sont effectués par les services compétents de la Commission. Le recours à des experts extérieurs n'a eu lieu que dans quelques cas exceptionnels. Avec l'entrée en vigueur au début de 2002 d'un contrat-cadre couvrant les activités d'assistant technique, comprenant des dispositions particulières pour les audits de projets RTE-T, il est probable que l'utilisation de ressources extérieures sera accentuée.

Conformément à la recommandation de la Cour, la cellule d'audit financier centrale de la DG TREN inclura un échantillon d'actions RTE-T dans son programme d'audit pour les années 2002-2003.

4.34. Comme indiqué au point 4.21, la révision du manuel est en cours et la nouvelle édition englobera les procédures qui s'appliquent au programme RTE-T.

4.35. Comme indiqué au point 4.24, les réceptions tardives de propositions sont justifiées par les prolongements appropriés.

En ce qui concerne le processus d'évaluation, un recours plus important aux évaluateurs externes est une question sensible pour des raisons de confidentialité. De nouvelles discussions et consultations approfondies (comprenant les États membres) sont nécessaires.

L'intégration des procédures RTE-T dans le manuel des procédures officiel définira plus précisément les exigences liées à la documentation appropriée des contrôles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.36. Une migration des bases de données actuelles vers le système informatique central de la DG TREN devrait avoir lieu dans les meilleurs délais et se fonder sur les exigences spécifiques des RTE-T. Dans l'intervalle, il conviendrait de rechercher des solutions sur la manière de remplir les fonctions clés en matière de gestion de propositions, de contrats et/ou de projets, qui ne sont pas encore intégrées dans les systèmes informatiques actuels, ou parfois en partie seulement.

Poursuite de l'analyse des systèmes du cinquième programme-cadre

Nature des dépenses et approche d'audit

4.37. Les activités de recherche financées au titre de la partie communautaire (CE) du cinquième programme-cadre consistent essentiellement en des actions indirectes (environ 93 % du budget) exécutées dans le cadre de contrats passés avec des tiers cofinancés par le budget communautaire. Les lignes budgétaires correspondant aux quatre programmes thématiques et aux trois programmes horizontaux (actions indirectes) de la partie communautaire du cinquième programme-cadre correspondent à des crédits de paiement du budget 2001 d'un montant de 2 366 millions d'euros, ce qui représente plus de 60 % des crédits de paiement affectés à la sous-section B6 «Recherche et développement technologique».

4.38. La partie communautaire du cinquième programme-cadre est mise en œuvre par cinq DG Recherche (Recherche, Société de l'information, Énergie et transports, Entreprises et Pêche). D'après les statistiques qu'elle a communiquées, la Commission a passé, avant la fin décembre 2001, 11 836 contrats pour des actions indirectes de RDT au titre du cinquième programme-cadre, la contribution communautaire s'élevant à 10 974 millions d'euros.

4.39. Dans le contexte de la DAS 2001, la Cour a poursuivi et étendu son analyse du système de gestion et de contrôle du cinquième programme-cadre de la Communauté européenne de recherche, de développement technologique et de démonstration (RDT). Alors que, dans le rapport annuel 2000 ⁽³⁾, l'appréciation spécifique dans le cadre de la DAS se voulait une évaluation qualitative des points forts et des points faibles du contrôle interne de la Commission, cette année, le principal objectif de l'audit était de formuler des conclusions quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes au niveau du bénéficiaire final.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.36. *Comme précisé au point 4.23, l'intégration du RTE-T dans le système central de gestion des projets de la DG TREN est en cours.*

4.40. Un échantillon total de 19 contrats portant sur des actions indirectes de RDT, pour lesquels les paiements fondés sur des déclarations de dépenses ont été autorisés en 2001, a fait l'objet de contrôles au niveau du bénéficiaire final. Cet échantillon, couvrant tous les programmes et la plupart des DG, devait permettre de dégager d'importantes conclusions. Les contrats retenus (tous inclus dans l'échantillon sélectionné pour l'analyse fonctionnelle du cinquième programme-cadre dont il est fait état dans le rapport de l'année dernière) représentent une contribution communautaire de quelque 73,3 millions d'euros.

Le niveau élevé des paiements indus tient essentiellement au non-respect par les bénéficiaires des dispositions contractuelles

4.41. Pour les programmes-cadres de recherche, les contributions financières sont allouées sur la base de déclarations de dépenses réellement encourues, dûment justifiées et nécessaires à la réalisation de l'action indirecte de RDT. L'audit a permis d'en arriver à la conclusion que, pour l'ensemble des 19 contrats examinés, soit les coûts avaient été surestimés par le bénéficiaire, soit ce dernier était incapable de justifier les dépenses déclarées. En ce qui concerne l'échantillon contrôlé, il a été constaté que les déclarations de dépenses auditées comportaient un taux élevé de surdéclarations, ce qui a entraîné des paiements indus par la Commission.

4.42. Ces surdéclarations sont essentiellement imputables au non-respect par les bénéficiaires de leurs obligations contractuelles en matière de remboursement des dépenses. Il a notamment été constaté que:

- les pièces justificatives (telles que les fiches d'enregistrement du temps pour les dépenses de personnel) des dépenses encourues soit faisaient défaut, soit étaient insuffisantes,
- la méthode de calcul des dépenses de personnel et des frais généraux (pour les bénéficiaires participant au régime «coût totaux-frais généraux réels») était incorrecte,
- le bénéficiaire a facturé des montants prévisionnels au lieu des coûts réels ou des coûts salariaux moyens, qui s'écartaient sensiblement des coûts réels, et
- le bénéficiaire a déclaré des dépenses inéligibles (telles que la TVA ou des dépenses relatives à des opérations sous-traitées non approuvées par la Commission) ou transféré une partie des crédits d'une catégorie de dépense à une autre ou d'un contractant à un autre sans avoir préalablement obtenu l'autorisation de la Commission.

4.41. *La Commission admet la présence d'erreurs dans les déclarations de coûts des bénéficiaires examinées par la Cour. La Commission continue à renforcer ses efforts pour réduire ces erreurs, à la fois dans la mise en œuvre du cinquième programme-cadre et en vue du sixième programme-cadre (voir les réponses aux points 4.47-4.50).*

4.42. *La Cour a identifié les principaux secteurs dans lesquels les bénéficiaires rencontrent des difficultés pour appliquer correctement et entièrement les contrats relevant du cinquième programme-cadre. La Commission reconnaît que certaines de ces difficultés ont entraîné des erreurs.*

La Commission a pris et continuera de prendre des initiatives pour sensibiliser les contractants en vue de réduire le nombre important d'erreurs qui sont dues aux malentendus ou aux erreurs d'interprétation des conditions contractuelles par les bénéficiaires.

Plus précisément:

- *la Commission reconnaît la nécessité de l'enregistrement du temps (ou de relevés de présence). La documentation alternative remplissant les conditions contractuelles doit être prise en considération,*
- *la méthode de calcul pour les coûts de personnel et les frais généraux a été appliquée de manière incorrecte dans certains cas,*
- *c'est la charge des taux budgétisés et non pas celle des coûts réels qui est prévue dans le contrat, et elle doit être corrigée si nécessaire dans la déclaration de coûts finale. En ce qui concerne le choix des contractants entre l'utilisation des coûts salariaux réels ou les coûts salariaux*

OBSERVATIONS DE LA COUR

La plupart de ces irrégularités ne peuvent être détectées qu'en effectuant un contrôle dans les locaux du contractant.

4.43. Dans trois cas, les paiements indus étaient imputables à des erreurs administratives survenues à la Commission (utilisation d'un taux de change incorrect; erreurs d'encodage des déclarations de dépenses dans les systèmes informatiques; acceptation de dépenses en dehors de la période d'éligibilité ou de catégories de dépenses non prévues dans le contrat; signature de contrats portant sur des activités inéligibles) qui auraient dû être évitées ou détectées, puis corrigées, par le système de contrôle interne des DG concernées.

L'audit permet d'arriver à la conclusion que le niveau d'assurance qui peut être fourni quant à la légalité et à la régularité des opérations au niveau du bénéficiaire est très préoccupant

4.44. Pour les paiements fondés sur des déclarations de dépenses dans le domaine des actions indirectes de RDT relevant du cinquième programme-cadre comptabilisés au cours de l'exercice, un niveau significatif d'erreurs a été constaté, principalement imputable à une surdéclaration des dépenses par les bénéficiaires finals. Sur la base de l'échantillon audité, aucune amélioration globale n'a été constatée par rapport au programme-cadre précédent ⁽⁸⁾.

4.45. Sur la base de l'audit du système de gestion de la Commission (portant essentiellement sur les parties du système allant de la présentation des propositions au paiement des avances), la Cour a conclu dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000 que «les procédures de contrôle interne existantes ne permettent d'obtenir qu'une assurance limitée» ⁽⁹⁾. La poursuite et l'intensification des travaux d'audit relatifs aux paiements fondés sur les déclarations de dépenses ont permis de constater que le niveau d'erreurs était suffisamment élevé pour

RÉPONSES DE LA COMMISSION

moyens, seul un écart significatif constitue une erreur. La Commission insiste sur le fait que l'importance d'un écart entre les taux moyens et les taux réels ne peut être appréciée que cas par cas. L'évaluation de l'importance doit prendre en considération la structure des catégories de coût de personnel du bénéficiaire et elle doit conserver l'objectif de simplification. Lorsqu'ils soumettent leurs déclarations de coûts, les participants ne sont tenus d'indiquer ni l'utilisation de taux budgétisés ni celle de taux moyens.

4.43. *Les cas de surpaiement liés à une erreur administrative ayant un impact financier identifiés par la Cour ont été rectifiés et les mesures appropriées ont été prises pour ajuster les montants concernés.*

4.44. *La Commission convient que la surdéclaration demeure une question importante. Les premiers rapports d'audit établis sur une échelle beaucoup plus grande seront disponibles à la fin de 2002 et permettront de tirer de nouvelles conclusions.*

4.45. *À la suite de l'audit du système de la Cour en 2000, mais aussi dans le cadre de la réforme financière en cours, la Commission a déjà amélioré plusieurs aspects de ses mécanismes de contrôle interne.*

Le système de coûts actuel est incontestablement complexe et une nouvelle approche simplifiée a été proposée pour le sixième programme-cadre (voir points 4.47-4.50). Les sanctions existent mais elles seront également renforcées (voir point 4.51). Simultanément, les efforts d'explication et de communication

⁽⁸⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999.

⁽⁹⁾ Les services de la Commission entendent par «contractants susceptibles de faire l'objet d'un audit» les contractants prenant part à un contrat en cours et ayant présenté au minimum une déclaration de dépenses enregistrée dans les bases de données centrales des DG concernées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

susciter de sérieuses préoccupations quant à la fiabilité des contrôles effectués par la Commission en matière de prévention ou de détection et de correction des surdéclarations par les bénéficiaires finals. Le système actuel de remboursement des dépenses, qui s'articule autour de trois axes principaux [coûts additionnels (*Additional Cost* — AC), coûts totaux – frais généraux réels (*Full Cost* — FC) et coûts totaux – frais généraux forfaitaires (*Full Cost Flat Rate* — FF)] ainsi que dix catégories différentes de coûts directs, indirects et de coordination, est trop complexe pour pouvoir être contrôlé efficacement par les services de la Commission. Compte tenu de l'absence de sanctions contractuelles, le nombre limité d'audits financiers *ex post* réalisés (en vue de contrôler un maximum de 10 % des contractants au cours du cinquième programme-cadre) par ou pour le compte de la Commission (voir point 4.60), n'a pas de caractère suffisamment dissuasif pour que les bénéficiaires cessent de surévaluer leurs dépenses réelles.

4.46. De plus, s'agissant du système AC (qui prévoit le remboursement intégral des dépenses déclarées), seules les dépenses autres que récurrentes doivent être documentées et justifiées auprès de la Commission. Pour les contractants appliquant ce système (essentiellement des universités et des organismes publics de recherche dépourvus d'un système de comptabilité analytique approprié), toute vérification de la réalité et du niveau de leur cofinancement des actions indirectes de RDT (actions à frais partagés) est, par définition, impossible.

Une simplification du système de remboursement des dépenses et l'introduction d'un dispositif de sanctions plus efficace sont recommandées

4.47. Afin de réduire le risque que les bénéficiaires finals ne déclarent, intentionnellement ou non, des dépenses non éligibles et de permettre une gestion financière plus rigoureuse et plus efficace des actions indirectes de RDT par les services de la Commission, il est recommandé de simplifier en profondeur le système de remboursement des dépenses dans le sixième programme-cadre à venir (2002-2006). Le système en trois axes (AC, FC et FF) devrait être remplacé par un système unique, les dix catégories de dépenses ramenées à trois (à savoir dépenses de personnel, coûts de coordination et coûts spécifiques) et l'utilisation de taux forfaitaires considérablement étendue:

- les dépenses de personnel relatives aux agents accomplissant des travaux scientifiques et techniques

RÉPONSES DE LA COMMISSION

mais aussi ceux déployés pour augmenter sensiblement le champ d'application des contrôles sur place des contractants du PC5, pour instaurer un système de récupération plus efficace des montants payés en excès ont été importants et seront renforcés à la lumière des résultats de la Cour.

4.46. *Le système AC est fondé sur les dispositions explicites de la base juridique et offre des moyens techniques aux entités publiques qui ne disposent pas de systèmes comptables complexes comparables à ceux des sociétés privées. La justification et la vérification du cofinancement de ces contractants sont donc exclues par définition par la disposition explicite du législateur.*

4.47. *La proposition de la Cour des comptes présente l'avantage d'une réelle simplification, tout en apportant une sécurité juridique et financière tant à la Communauté qu'aux contractants. Elle a été proposée par les services de la Commission dans le cadre de l'élaboration des règles de participation et de diffusion des résultats du sixième programme-cadre de RDT pour la période 2002-2006. Cette proposition d'une nouvelle et unique méthodologie de calcul des coûts complets s'est heurtée à l'opposition du Conseil et du Parlement européen.*

Ainsi, pour le Conseil, si effectivement cette nouvelle méthodologie est plus simple et plus sûre que celles utilisées dans le cinquième programme-cadre de RDT, elle présente aussi les désavantages majeurs d'être un frein à l'autonomie et à la flexibilité des participants, d'une part, et d'être « injuste » financièrement au niveau de chaque participant (= contribution

OBSERVATIONS DE LA COUR

directement employés par le bénéficiaire devraient faire l'objet de demandes de remboursement fondées sur les coûts réels (rémunération brute et charges correspondantes) supportés et nécessaires au projet, sur la base du nombre moyen d'heures productives négocié avant la signature du contrat,

- les coûts de coordination (couvrant la coordination administrative et financière des actions indirectes de RDT), les frais de déplacement et de séjour, les consommables, les frais d'informatique et tous les coûts indirects devraient constituer un montant forfaitaire,
- les autres coûts spécifiques importants couvriraient des coûts détaillés tels que la sous-traitance, les équipements durables achetés ou utilisés spécifiquement pour les actions indirectes ou la protection des connaissances. Toutefois, compte tenu de leur caractère exceptionnel, ces coûts doivent être négociés et clairement indiqués dans le contrat.

4.48. Un système de remboursement des dépenses radicalement simplifié permettrait à toutes les parties au contrat d'améliorer la planification. Il constituerait également la base d'une certification externe plus efficace et plus efficiente des déclarations de dépenses [comme l'a recommandé la Cour dans son rapport spécial n° 17/98 relatif au quatrième programme-cadre Joleu-Thermie ⁽¹⁰⁾].

4.49. Une autre solution possible serait que la Commission négocie des contributions proportionnelles à la valeur pour des activités spécifiques dans le cadre d'une action indirecte de RDT, en particulier lorsque les résultats scientifiques et technologiques peuvent être clairement définis. Suivant cette approche, une contribution financière communautaire préétablie par activité pourrait être versée dès la constatation de l'achèvement des travaux ou la réalisation des prestations prévues au contrat.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

financière de la Communauté similaire à efforts constants) en comparaison avec les méthodologies utilisées dans le cinquième programme-cadre de RDT, d'autre part.

Ainsi, le Conseil et le Parlement européen ont établi clairement que cette nouvelle méthodologie ne pourrait pas être la seule utilisable pour les participants relevant des coûts complets, mais qu'elle pourrait éventuellement coexister à côté d'une méthodologie de coûts complets réels sans composante forfaitaire et reposant sur un contrôle ex post.

Les services de la Commission se voient dès lors dans l'obligation de retenir des options de simplification autres que celles recommandées par la Cour des comptes.

4.48. *Pour ce qui est de la certification des justificatifs de dépenses, tant dans la proposition de la Commission que dans les textes afférents du Conseil et du Parlement européen, il est clairement indiqué que les coûts des participants à une action indirecte devront être certifiés par un auditeur externe, ou pour ce qui est des entités publiques, par un officier public compétent et indépendant (article 14 des règles de participation et de diffusion des résultats du FP6). L'expérience des projets pilotes des DG INFSO, ENTR et RTD dans ce domaine sera prise en considération.*

4.49. *Si, dans sa proposition modifiée du 10 janvier 2002, la Commission mentionnait explicitement le recours possible à la notion de valeur par activités, elle entendait n'y avoir recours que dans des cas très particuliers et très rares, et à la discrétion de l'ordonnateur, lorsque ce dernier considérerait ceci comme pertinent et adéquat.*

Sur ce point, le texte adopté par le Conseil et le Parlement européen sur les règles de participation et de diffusion des résultats mentionne explicitement que le recours à la valeur par activité ne pourra se faire qu'en accord avec les participants (article 14.2), et en dérogation au principe général des coûts réels.

⁽¹⁰⁾ JO C 356 du 20.11.1998.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.50. Comme l'a recommandé la Cour dans son rapport spécial n° 9/99 relatif au programme FAIR ⁽¹¹⁾ (qui couvre l'un des programmes spécifiques du quatrième programme-cadre), les contrats types pour les actions indirectes de RDT devraient prévoir une responsabilité conjointe et solidaire illimitée des contractants concernant l'utilisation de la contribution financière de la Communauté (sauf pour les contractants tels que les universités publiques qui ne peuvent, pour des raisons juridiques, être tenus pour conjointement et solidairement responsables).

4.51. Enfin, comme l'indique le rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la Commission est invitée à protéger les intérêts financiers de la Communauté en imposant les sanctions prévues par le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil ⁽¹²⁾. Outre le recouvrement des avantages indûment perçus, ces sanctions devraient comporter des mesures administratives et des amendes proportionnelles afin d'être à la fois efficaces et dissuasives. De telles sanctions pourraient être définies dans des contrats types ou introduites au moyen d'une règle sectorielle spécifique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.50. *Le principe de la responsabilité solidaire illimitée des participants était mentionné explicitement dans l'article 13 de la proposition modifiée de la Commission du 10 janvier 2002 relative aux règles de participation et de diffusion des résultats.*

Il est à noter que le caractère illimité a été supprimé à la demande du Conseil et du Parlement européen.

Cependant, dans le texte adopté par le Conseil et le Parlement européen, le principe de responsabilité solidaire est néanmoins repris dans l'article 13, sans pour autant être littéralement mentionné.

En outre, ce texte définit les conditions de mise en œuvre de cette responsabilité, en distinguant les instruments et les situations.

4.51. *La référence au règlement (CE, Euratom) n° 2988/95, présente dans la proposition de la Commission, est également reprise dans le texte adopté par le Conseil et le Parlement européen à l'article 19 des règles de participation et de diffusion des résultats. De plus les contrats-types établiront, lorsque ceci est approprié, les pénalités évoquées par la Cour des comptes, en l'absence, pour l'heure, de règles sectorielles.*

En outre, à un niveau plus général, le plan d'action de la Commission pour 2001-2003 sur la lutte contre la fraude [COM(2001) 254 final] envisage la préparation d'une initiative visant à intégrer les mesures administratives et les sanctions dans le domaine des dépenses directes. Cette initiative devrait fournir la possibilité d'appliquer des mesures administratives et des sanctions dans le domaine des dépenses directes. Cette initiative soulève plusieurs questions juridiques, notamment en ce qui concerne l'étendue de nouvelles règles et les aspects de procédure ⁽¹⁾, que la Commission est en train d'examiner.

Dans le cadre des actions 73 (conseils en matière de contrats), 74 (base de données pour les contrats) et 94 (législation et gestion des contrats «imperméables» à la fraude) du Livre blanc sur la réforme de la Commission, un processus de révision des contrats est en cours afin d'inclure des clauses claires pour la protection des intérêts financiers des Communautés (des clauses types relatives aux contrôles et aux sanctions, visant à améliorer leur efficacité).

⁽¹¹⁾ JO C 92 du 30.3.2000.

⁽¹²⁾ JO L 312 du 18.12.1995, p. 1.

⁽¹⁾ Voir également le rapport annuel de la Commission pour 2001 sur la lutte contre la fraude [COM(2002) 348 final].

ANALYSE DES AUDITS EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION DANS LES DOMAINES DES POLITIQUES INTERNES ET DE LA RECHERCHE

Diminution du nombre d'audits terminés

4.52. La comparaison des informations relatives au nombre d'audits terminés en 2001 fournies par les treize DG concernées par les politiques internes montre que, en 2001, leur nombre (392) a diminué par rapport à 2000 (537) (voir **tableau 4.5**). Le tableau montre que le nombre de contrats examinés est passé de 872 à 892 et que le montant de ces contrats a augmenté de plus de 50 %.

4.53. Cependant, si l'on ne tient pas compte du renforcement, opéré par la DG Justice et affaires intérieures (JAI), des contrôles internes de ses programmes de formation, d'échanges et de coopération (article B5-8 2 0) qui ne constituent pas des contrôles *ex post* des contrats, le nombre de contrats examinés pour les autres DG a diminué en moyenne de 28 %. Hormis pour la DG JAI, le nombre d'audits terminés et d'audits effectués par ou pour le compte de la DG Société de l'information (INFSO) a augmenté de 50 % entre 2000 et 2001. L'augmentation globale du montant relatif aux contrats examinés est essentiellement imputable à l'accroissement du nombre d'audits effectués par la DG TREN, qui ont porté sur un montant de 1 026 millions d'euros, contre 209 millions en 2000 (voir **tableau 4.5**).

4.54. Une diminution considérable du nombre d'audits terminés et du nombre de contrats examinés a été enregistrée en particulier pour la DG Éducation et culture (DG EAC). Considérant que cette dernière compte plus de 20 000 contrats ouverts et compte tenu des résultats significatifs des contrôles de la Cour en ce qui concerne les programmes Socrates et Jeunesse pour l'Europe (voir les points 4.64-4.72), l'audit de douze contrats seulement en 2001 (contre 172 en 2000) est insuffisant.

4.55. Selon la Commission, le montant effectif à recouvrer à l'issue des audits effectués en 2000 était estimé à 25,5 millions d'euros. Si l'on excepte les actions vétérinaires et phytosanitaires gérées par la DG SANCO, les montants à recouvrer ont considérablement augmenté, passant de 10,4 millions d'euros à 16,2 millions d'euros (voir **tableaux 4.5 et 4.6**), essentiellement en raison de

4.52. *Prenant en considération tous les indicateurs présentés, la Commission estime qu'il y a une stabilité globale de son activité d'audit.*

4.53. *Selon la Commission, des facteurs conjoncturels peuvent expliquer des variations importantes d'une année sur l'autre pour une DG particulière.*

4.54. *Pour la DG EAC, la diminution des audits effectués en 2001 par rapport à ceux de 2000 s'explique par la réorientation des ressources d'audit de la DG vers la fonction d'audit interne, conformément à la réforme administrative de la Commission. La DG EAC a passé fin 2001 des contrats-cadres avec trois firmes d'audit, de manière à accroître significativement le nombre de ses contrôles sur les bénéficiaires et sur les intermédiaires éventuellement concernés. De fait, sur le seul premier semestre de 2002, près d'une centaine d'audits ont été contractualisés avec ces sociétés.*

4.55. *L'importance de l'encours concerné est liée à l'intensification des activités d'audit entraînant une hausse des montants à recouvrer en 2001.*

Tableau 4.5 — Audits terminés par la Commission en 2000 et 2001 ⁽¹⁾

(Mio EUR)

Direction générale	Nombre d'audits terminés		Nombre de contrats examinés		Nombre de contrats ouverts		Montant des contrats examinés		Montant des contrats ouverts		Montants recouvrables ou réductions du montant à verser à la suite des audits	
	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001	2000 ⁽²⁾	2001
AGRI — Agriculture	4	4	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾	550	387	12,29	12,94	73,66	69,40	⁽⁶⁾	⁽⁶⁾
EAC — Éducation et culture	106	11	172	12	25 306	20 165	56,29	1,87	654,04	670,56	0,92 ⁽⁹⁾	0,44
EMPL — Emploi et affaires sociales	13 ⁽²⁾	14	24 ⁽²⁾	36	1 742 ⁽²⁾	1 697	7,35 ⁽²⁾ ⁽³⁾	8,15 ⁽³⁾	114,77 ⁽²⁾ ⁽³⁾	125,64 ⁽³⁾	0,10 ⁽²⁾	0,65
TREN — Énergie et transports	35	21	93	55	4 774	2 996	209,17	1 025,86	1 656,20 ⁽³⁾	2 124,65 ⁽³⁾	1,28 ⁽⁹⁾	1,67 ⁽⁹⁾
ENTR — Entreprises	8	2	37	12	746	2 857	53,60	3,75	181,10	451,86	0,15	0,21
ENV — Environnement	30	31	40	39	2 505	2 345	12,56	21,47	295,12	308,44	0,10	0,78
FISH — Pêche	5	4	13	19	188	211	7,04	4,51	194,53	125,80	0,03	0,05
⁽⁸⁾	3	4	9	13	13	22	27,60	35,40	95,84	91,01	—	0,02
JAI — Justice et affaires intérieures	64 ⁽⁵⁾	5	65 ⁽⁶⁾	269 ⁽⁷⁾	713	754	4,26 ⁽⁵⁾	1,78	31,95	30,87	0,45	0,06
SANCO — Santé et protection des consommateurs	8	12	18	25	978	712	3,03	5,65	85,48	93,26	0,05	0,21
⁽⁴⁾	10	14	12	14	n.d.	n.d.	96,65	109,21	⁽⁷⁾	⁽⁷⁾	15,03 ⁽⁹⁾	10,18
INFSO — Société de l'information	25	38	66	99	4 765 ⁽²⁾	4 502	40,09	66,60	1 481,60 ⁽²⁾ ⁽³⁾	1 657,80 ⁽³⁾	2,00 ⁽²⁾	5,17
MARKT — Marché intérieur	1	0	1	0	175	268	⁽⁶⁾	0,00	8,79	8,54	0,00	0,00
RTD — Recherche	220	232	317	299	11 358	14 441	820,20	699,80	3 387,00	4 302,00	5,30	6,90
TAXUD — Fiscalité et union douanière	5	0	5	0	164	57	0,58	0,00	44,10	33,84	0,04 ⁽²⁾	0,00
TOTAL	537	392	872	892	52 518	50 660	1 350,71	1 996,99	8 123,08	10 093,67	25,45	26,34

⁽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 le rapport annuel relatif à l'exercice 2000, tableau 4.3a. Le cas échéant, les chiffres ont été modifiés ultérieurement.

⁽³⁾ Participation de la Commission uniquement.

⁽⁴⁾ Actions vétérinaires et phytosanitaires. Le montant des contrats examinés correspond ici aux demandes de remboursement des États membres.

⁽⁵⁾ Dans le tableau élaboré pour l'exercice 2000, le nombre d'«audits terminés» tenait compte des dossiers ayant fait l'objet d'une vérification finale des pièces justificatives présentées au stade du paiement final.

⁽⁶⁾ Non précisé, ou non disponible.

⁽⁷⁾ Y compris l'examen par la structure d'audit interne des systèmes de contrôle interne concernant la ligne budgétaire B5-8 2 0 (contrôle par échantillonnage portant sur 265 contrats).

⁽⁸⁾ Mesures de contrôle dans le domaine de la pêche. Le terme «contrat» renvoie ici au programme d'un État membre; le montant des contrats examinés renvoie au montant des éléments d'un programme ayant fait l'objet d'un contrôle; le montant des contrats ouverts renvoie au montant total correspondant aux mesures pluriannuelles pour tous les États membres.

⁽⁹⁾ Les montants recouvrables ne sont fournis qu'à titre indicatif.

Source: Commission.

Tableau 4.6 — Situation en matière de recouvrement

(1 000 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 2001					
	2000	Montants déduits de paiements ultérieurs	Montants réellement recouverts suite à un ordre de recouvrement	Montants non encore recouverts; ordre de recouvrement émis, mais remboursement en suspens	Montants non encore recouverts; ordre de recouvrement non encore émis ou ajustement toujours en suspens	Montants non recouvrables	TOTAL
AGRI — Agriculture	⁽²⁾	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	d.n.	d.n.
EAC — Éducation et culture	920,00	20,00	250,00	480,00	170,00	—	920,00
EMPL — Emploi et affaires sociales	100,64 ⁽⁵⁾	—	23,89	—	74,74	2,01	100,64
TREN — Énergie et transports	1 280,72 ⁽⁴⁾	77,02	14,44	—	1 074,42	—	1 165,88
ENTR — Entreprises	153,00	152,16	—	0,96	—	—	153,12
ENV — Environnement	100,00	29,95	25,52	12,79	39,39	—	107,65
FISH — Pêche	33,50	33,50	—	—	—	—	33,50
JAI — Justice et affaires intérieures	452,00	400,00	—	—	—	53,00	453,00
SANCO — Santé et protection du consommateur	49,00	49,00	—	—	—	—	49,00
	⁽³⁾ 15 025,00 ⁽⁴⁾	15 602,00	—	—	—	—	15 602,00
INFOS — Société de l'information	2 000,00 ⁽⁵⁾	—	500,84	1 270,37	197,18	—	1 968,39
RTD — Recherche	5 300,00	2 640,49	575,39	926,11	1 080,92	54,72	5 277,63
TAXUD — Fiscalité et union douanière	38,71 ⁽⁵⁾	—	36,90	—	1,81	—	38,71
TOTAL	25 452,57	19 004,12	1 426,98	2 690,23	2 638,46	109,73	25 869,52

⁽¹⁾ Sur la base des données communiquées par la Commission; voir le rapport annuel relatif à l'exercice 2000, tableau 4.3a.

⁽²⁾ Non précisé.

⁽³⁾ Actions vétérinaires et phytosanitaires.

⁽⁴⁾ Les montants recouvrables ne sont fournis qu'à titre indicatif.

⁽⁵⁾ Modifié par la Commission.

NB: n.d. = non disponible.

Source: Commission.

l'intensification des activités d'audit des cinq DG Recherche responsables de la gestion des programmes-cadres de recherche, qui représentent des montants à recouvrer d'une valeur de 14 millions d'euros (voir points 4.57-4.60). Dans le cas de la DG INFSO en particulier, les montants à recouvrer ont augmenté de façon significative, passant de 2,0 millions d'euros à 5,2 millions d'euros. S'agissant des actions vétérinaires et phytosanitaires gérées par la DG SANCO, les montants à recouvrer sont passés de 15,0 millions d'euros en 2000 à 10,2 millions d'euros en 2001.

4.56. Cependant, un montant supérieur à 5,3 millions d'euros (soit plus de 20 % du montant établi comme étant recouvrable à la fin 2000) n'avait pas encore été recouvré au 31 décembre 2001. Les DG RTD, INFSO et TREN, en particulier, avaient encore des sommes considérables à recouvrer (voir **tableau 4.6**).

Malgré l'intensification des activités d'audit dans le domaine de la recherche, l'objectif de 10 % n'est pas encore atteint

4.57. Depuis 1999, les cinq DG Recherche (RTD, INFSO, TREN, ENTR et FISH) responsables de la mise en œuvre des programmes-cadres de RDT ont considérablement intensifié leurs activités d'audit financier *ex post* des bénéficiaires finals, comme le leur avait suggéré la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998 ⁽¹³⁾. Les DG Recherche se sont donné comme objectif global de contrôler 10 % des contractants ⁽¹⁴⁾ pendant la durée d'un programme-cadre de RDT. À cet effet, eu égard au nombre limité de ressources humaines, la Commission a passé un contrat-cadre avec un cabinet d'audit externe. L'examen de ces rapports montre une nette amélioration en ce qui concerne la durée nécessaire à leur production et à leur exploitation qui a été ramenée, en moyenne, de 23 mois en 1999 à cinq mois en 2001, ce qui facilite l'adoption de mesures d'ajustement lorsqu'elles s'avèrent nécessaires.

4.56. Globalement, près de 80 % des montants récupérables ont été recouverts. Dans le domaine de la recherche, ce solde non réglé est essentiellement dû au fait que les relevés des coûts qui seront corrigés n'étaient pas encore arrivés au 31 décembre 2001. La Commission a affiné sa procédure de recouvrement et un suivi intensif et amélioré est en cours afin de récupérer tous les soldes non réglés. À l'avenir en ce qui concerne les actions indirectes dans le domaine de la recherche et du développement technologique (RDT) du cinquième programme-cadre, les recouvrements pourront avoir lieu par rapport à d'autres contrats relatifs à des actions indirectes de RDT conclus avec le même bénéficiaire.

4.57. La Commission se félicite de la déclaration de la Cour selon laquelle le délai nécessaire pour clôturer un audit a été ramené, en moyenne, de 23 mois en 1999 à cinq mois en 2001. Cette diminution est en soi un indicateur positif des efforts déployés par la Commission.

⁽¹³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 4.19 et réponse de la Commission à ce point.

⁽¹⁴⁾ Réponse écrite de la Commission au paragraphe 4.3 du questionnaire du 21 décembre 2001 de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen. Voir également: Cour des comptes, rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponse de la Commission au point 4.23.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.58. En 2001, la DG RTD (qui gère environ deux tiers des contrats en matière d'actions indirectes de RDT) a finalisé 232 contrôles portant sur 299 contrats relatifs à des actions indirectes de RDT relevant du quatrième programme-cadre (voir **tableau 4.7**). Plus de 94 % de ces contrôles ont été effectués par le prestataire extérieur.

4.59. Selon la DG RTD, des paiements indus d'un montant cumulé de 6,3 millions d'euros devaient être remboursés à la Commission (voir **tableau 4.8**). Le taux de surdéclaration constaté sur la base des audits de la DG RTD est passé de 4,8 % des dépenses auditées en 1999 à 8,7 % en 2001. Pour cette même période, le taux d'ajustement en faveur des contractants est passé de 0,2 % à 1,9 %. La Cour relève que, contrairement à l'intention exprimée par la Commission dans ses

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.58. *Les cabinets d'audit travaillent sous contrat pour la Commission. Dans tous les cas, la Commission est l'entité responsable en dernier recours. Voir aussi point 4.61.*

4.59. *La Commission relève que les taux de 2001 sont le résultat de sa nouvelle stratégie, plus complète, en matière d'audit. La Commission estime à présent qu'il n'est pas approprié de mesurer les progrès accomplis dans le domaine de l'audit en s'appuyant sur la réduction des taux de surdéclaration.*

Tableau 4.7 — DG Recherche (RDT) — Statistiques relatives aux rapports d'audit examinés et à l'analyse de la durée de l'audit

1999

Type	Nombre de rapports d'audit examinés	Période allant du début de l'audit à la date de présentation du rapport (mois)		Période allant du début de l'audit à la date de l'évaluation finale (mois)		Ensemble de la période allant du début de l'audit à la date de l'évaluation finale (mois)	
		Informations disponibles pour le nombre d'audits	Moyenne (mois)	Informations disponibles pour le nombre d'audits	Moyenne (mois)	Informations disponibles pour le nombre d'audits	Moyenne (mois)
Interne ⁽¹⁾	21	9	8,7	10	8,4	21	25,4
Externe ⁽²⁾	25	17	13,6	20	11,7	24	21,2
Total	46 ⁽³⁾	26	11,9	30	10,6	45	23,1

2001

Type	Nombre de rapports d'audit examinés	Période allant du début de l'audit à la date de présentation du rapport (mois)		Période allant du début de l'audit à la date de l'évaluation finale (mois)		Ensemble de la période allant du début de l'audit à la date de l'évaluation finale (mois)	
		Informations disponibles pour le nombre d'audits	Moyenne (mois)	Informations disponibles pour le nombre d'audits	Moyenne (mois)	Informations disponibles pour le nombre d'audits	Moyenne (mois)
Interne ⁽¹⁾	13	8	2,3	11	1,7	9	5,2
Externe ⁽²⁾	219	217	3,8	218	0,9	217	4,7
Total	232 ⁽⁴⁾	225	3,7	229	1,0	226	4,7

⁽¹⁾ Exécuté par les services de la DG Recherche.

⁽²⁾ Exécuté par des cabinets d'audit externes.

⁽³⁾ Échantillon complet du nombre total de rapports d'audit (74).

⁽⁴⁾ Nombre total de rapports d'audit.

Source: Analyses effectuées par la Cour à partir des informations fournies par la Commission.

Tableau 4.8 — DG Recherche — Tableaux récapitulatifs des audits et des ajustements ⁽¹⁾

(1 000 EUR)

1999

	Nombre total d'audits	Nombre d'audits non inclus dans l'analyse ⁽²⁾	Nombre d'audits analysés	Montant total audité	Ajustements favorables à l'UE					Ajustements favorables au contractant					Aucun ajustement		
					Nombre d'audits	% des audits ⁽³⁾	Montant audité	Ajustement	Taux des ajustements du montant audité	Nombre d'audits	% des audits ⁽³⁾	Montant audité	Ajustement	Taux des ajustements du montant audité	Nombre d'audits	% des audits ⁽³⁾	Montant audité
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Audits internes	21	5	16	12 053,7	12	75,0 %	3 995,8	544,6	13,6 %	2	12,5 %	432,6	7,2	1,7 %	2	12,5 %	7 625,3
Audits externes	25	10	15	9 419,7	10	66,7 %	7 300,3	491,5	6,7 %	2	13,3 %	1 117,6	31,5	2,8 %	3	20,0 %	1 001,8
Total	46	15	31	21 473,5	22	71,0 %	11 296,2	1 036,2	9,2 %	4	71,0 %	1 550,3	38,7	2,5 %	5	16,1 %	8 627,0
					Taux des ajustements favorables à l'UE par rapport au montant total audité				4,8 %	Taux des ajustements favorables au contractant par rapport au montant total audité				0,2 %			

⁽¹⁾ Pour l'élaboration de ces tableaux, l'ajustement retenu est l'ajustement global pour l'audit et non celui correspondant à chacun des projets audités.

⁽²⁾ Concerne les audits ne nécessitant pas de révision des déclarations de dépenses.

⁽³⁾ Sur le nombre d'audits figurant dans la colonne [3].

2001

	Nombre total d'audits	Nombre d'audits non inclus dans l'analyse ⁽²⁾	Nombre d'audits analysés	Montant total audité	Ajustements favorables à l'UE ⁽¹⁾					Ajustements favorables au contractant ⁽¹⁾					Aucun ajustement ⁽¹⁾		
					Nombre d'audits	% des audits ⁽³⁾	Montant audité	Ajustement	Taux des ajustements du montant audité	Nombre d'audits	% des audits ⁽³⁾	Montant audité	Ajustement	Taux des ajustements du montant audité	Nombre d'audits	% des audits ⁽³⁾	Montant audité
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]
Audits internes	13	2	11	4 223,2	5	45,5 %	2 212,2	448,1	20,3 %	1	9,1 %	372,9	59,3	15,9 %	6	54,5 %	1 638,1
Audits externes	219	3	216	68 346,7	150	69,4 %	46 275,1	5 861,4	12,7 %	59	27,3 %	16 431,4	1 306,8	8,0 %	29	13,4 %	5 640,2
Total	232	5	227	72 569,9	155	68,3 %	48 487,3	6 309,5	13,0 %	60	26,4 %	16 804,3	1 366,1	8,1 %	35	15,4 %	7 278,3
					Taux des ajustements favorables à l'UE par rapport au montant total audité				8,7 %	Taux des ajustements favorables au contractant par rapport au montant total audité				1,9 %			

⁽¹⁾ L'ajustement pris en considération pour l'élaboration du présent tableau est l'ajustement global pour l'audit et non celui correspondant aux différents projets audités. Les audits portant généralement sur plusieurs projets, différents ajustements sont possibles dans le cadre d'un même audit (ajustements favorables à l'UE, ajustements favorables au contractant, aucun ajustement). Pour éviter une double prise en compte des montants audités dans le cas des audits où différents ajustements ont été enregistrés ou pour lesquels aucun ajustement n'a été enregistré, les montants ont été répartis par projet. Pour la même raison, la somme du nombre d'audits figurant dans les colonnes [5], [10] et [15] ne correspond pas au total indiqué dans la colonne [3]. Pour obtenir le nombre exact, il faut déduire le nombre d'audits pour lesquels différents ajustements ont été réalisés.

⁽²⁾ Concerne les audits de quatre projets de fusion et de l'association des boursiers Marie Curie.

⁽³⁾ Sur le nombre d'audits figurant dans la colonne [3].

Source: Analyses effectuées par la Cour à partir des informations fournies par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

réponses au rapport annuel relatif à l'exercice financier 1999 ⁽¹⁵⁾, les efforts de contrôle qu'elle a entrepris n'ont pas abouti à une réduction du taux de surdéclaration mais à une meilleure identification des montants surdéclarés.

4.60. En revanche, la Cour relève que l'objectif défini par les cinq DG Recherche de procéder au contrôle de 10 % des contractants pendant la durée du cinquième programme-cadre de recherche sera difficile à atteindre malgré l'augmentation significative des audits effectués. Conformément aux informations fournies par la DG RTD, le nombre de contrôles terminés en 2001 et en 2000 portait respectivement sur 9,2 % et 8,5 % de la population des contractants susceptibles de faire l'objet d'audits ⁽¹⁶⁾. Il convient également de noter que la définition de la population pouvant faire l'objet d'audits retenue par la Commission conduit à un contrôle des actions indirectes de RDT ou des déclarations de dépenses nettement inférieur à 10 %.

4.61. En outre, le contrat-cadre passé avec le cabinet d'audit externe agissant pour le compte de la Commission prévoit que les résultats d'audit communiqués à la Commission font l'objet d'une procédure contradictoire avec le bénéficiaire audité. La Cour a constaté que, pour évaluer les résultats d'audit qui lui sont communiqués, la Commission se fonde exclusivement sur les documents de travail et les rapports du cabinet d'audit.

4.60. La Commission considère qu'elle sera en mesure d'atteindre l'objectif d'auditer 10 % des contractants. Si la période d'engagement pour le cinquième programme-cadre se termine à la fin de l'année 2002, les activités d'audit se poursuivront au-delà de cette date car de nombreux relevés des coûts du programme-cadre ne seront présentés qu'ultérieurement.

La projection pour 2002 pour la DG RTD avoisine les 280 audits. La DG RTD est ainsi proche de son objectif.

4.61. Le contrat-cadre passé avec le cabinet d'audit externe prévoit qu'il «examine avec l'organisation audité les corrections réalisées [...] si l'organisation audité s'y oppose [...], le contractant doit obtenir une déclaration écrite [...] et l'annexer au rapport d'audit». Cela ne signifie pas que les rapports d'audit sont toujours approuvés.

Selon le contrat-cadre, il existe une structure de coordination qui assiste le réseau général des auditeurs procédant à chacun des audits. Cette structure de coordination est en relation étroite avec les services de la Commission et garantit le caractère harmonisé des procédures d'audit à travers les États membres ainsi que le respect des normes d'audit définies par la Commission dans le contrat. Le respect par le cabinet d'audit externe de ces normes professionnelles et des lignes directrices et manuels de la Commission en matière d'audit est vérifié pour chaque audit par les auditeurs de la Commission lorsqu'ils examinent les projets de rapports d'audit.

⁽¹⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponse de la Commission au point 4.37.

⁽¹⁶⁾ On entend par «population de contractants susceptibles de faire l'objet d'un audit» les contractants prenant part à un contrat en cours et ayant présenté au minimum une déclaration de dépenses enregistrée dans les bases de données centrales des DG concernées.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Gestion directe par la DG Emploi

4.62. La Cour avait observé dans le passé ⁽¹⁷⁾ les faiblesses suivantes dans la gestion au sein de la DG Emploi: manque d'harmonisation des procédures; absence d'évaluation de la situation financière du contractant; manque de preuves attestant que le montant des demandes d'aides a été contrôlé; manque de lignes directrices pour les rapports à fournir; manque de garantie financière lors du paiement d'avances importantes.

4.63. Suite à ces observations, la Commission a établi un vade-mecum des subventions et la DG Emploi a développé des procédures et des lignes directrices pour la gestion directe, dans lesquelles elle a inclus des normes pour les décomptes financiers à fournir. Néanmoins, certaines faiblesses subsistent: la situation financière des contractants n'est pas examinée systématiquement; les contrôles effectués sur les demandes d'aide ne sont pas documentés; absence de lignes directrices pour les rapports de mise en œuvre intermédiaires et finals à fournir par les contractants.

SYNTHÈSE DU RAPPORT SPÉCIAL N° 2/2002
CONCERNANT SOCRATES ET JEUNESSE POUR
L'EUROPE ⁽¹⁸⁾

4.64. Pour la période 1995-1999, les programmes Socrates et Jeunesse pour l'Europe (JPE) ont été dotés d'une enveloppe budgétaire de 920 millions d'euros pour le premier et de 126 millions d'euros pour le second. Ils ont contribué au renforcement de la coopération entre universités de l'Union et des autres pays participants et ont permis des actions d'échanges multiculturels en faveur de la jeunesse.

4.62-4.63. La Commission poursuit ses efforts dans le but de dépasser les faiblesses relevées par la Cour dans le domaine de la gestion directe et souligne l'existence au sein de ses services et plus spécifiquement de la DG Emploi:

- d'une politique active de formation en matière financière, d'une diffusion large de l'information aux gestionnaires financiers relayée par la technologie web et d'un accès à différentes bases de données permettant aux comités d'évaluation mis en place à l'occasion de chaque appel d'offres/à propositions d'évaluer plus avant la solidité financière d'un bénéficiaire ou d'un contractant potentiel,
- de réseaux de gestionnaires financiers animés par l'unité financière de la DG Emploi chargée d'approfondir certains thèmes spécifiques ainsi que d'établir des procédures et des lignes directrices harmonisées pour l'ensemble des services ordonnateurs de la direction générale. Les thèmes abordés par la Cour dans son point 4.63 font l'objet de discussions au sein de ces réseaux créés dans le cadre de la réforme financière de la Commission.

4.64-4.65. Certains éléments de contexte éclairent la conception et la gestion de ces programmes, d'emblée nettement plus dotés que ceux qui les précédaient et dont la dotation annuelle a crû de 39 % entre 1995 et 1999. Premiers programmes ouverts aux pays associés, leur gestion en a été significativement compliquée, s'agissant, en outre, de programmes de masse, marqués par de fortes contraintes,

⁽¹⁷⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1995, notamment les points 6.129 et suivants (JO C 340 du 12.11.1996).

⁽¹⁸⁾ Rapport spécial n° 2/2002 (JO C 136 du 7.6.2002).

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.65. Cependant, l'audit de la Cour a permis de mettre en évidence des faiblesses dans la conception de ces deux programmes et des insuffisances dans la gestion de leur mise en œuvre.

Faiblesses de conception

4.66. Les deux programmes Socrates et JPE présentent des déficiences dans leur conception. Celle du programme Socrates, en particulier, présente une architecture complexe, caractérisée par un ensemble hétérogène de 38 actions, sous-actions et mesures, ce qui a entraîné des lectures différentes les unes des autres et a compliqué la coopération entre les États membres. De même, l'absence de définition de critères et de paramètres a rendu difficile l'évaluation des résultats obtenus par la mise en œuvre des programmes. Par ailleurs, la conception d'un cadre approprié pour l'organisation d'une mise en synergie des différents programmes communautaires a fait défaut.

4.67. La Commission gère depuis Bruxelles avec l'aide d'un bureau d'assistance technique (BAT) un certain nombre d'actions qui, de ce fait, sont qualifiées de centralisées, et avec des agences nationales celles qui sont gérées de manière décentralisée dans les États membres et les autres pays bénéficiaires. Dans l'un et l'autre cas, le dispositif de gestion a connu des déficiences de natures diverses.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

notamment de calendrier, et s'adressant parfois à des bénéficiaires moins organisés que ceux d'autres actions communautaires. Dans ce contexte, il ne faut pas sous-estimer la tension qui existe, de fait, entre la défense des exigences d'une gestion rigoureuse et la nécessité d'adopter des modes de gestion conviviaux et «respectueux» du principe de proportionnalité, tenant compte des très faibles montants généralement octroyés et des bénéficiaires concernés, ainsi que de la demande de simplification formulée par toutes les parties prenantes aux programmes.

Ces programmes, dont ont directement profité plus d'un million de personnes en mobilité et près de 10 000 projets de coopération, ont contribué au renforcement de la coopération dans leurs domaines d'intervention, à côté d'autres actions, plus politiques, qu'ils ont rendues possibles. Tous ces développements concomitants ont exercé une forte pression sur les ressources humaines insuffisantes de la Commission et expliquent le recours forcé à des modes de gestion, d'ores et déjà redéfinis pour l'avenir dans le cadre de la réforme.

4.66. *Les deux programmes incarnent une première rationalisation des interventions communautaires dans les domaines de l'éducation et de la politique de la jeunesse; Socrates, en particulier, qui couvrait tous les niveaux d'enseignement énumérés dans le nouvel article 126 du traité CE, succédait à pas moins de cinq programmes ou actions disparates. Il a pu en résulter une architecture complexe, qui n'a toutefois pas été un frein à la participation aux programmes. Ceux-ci ont été simplifiés dans le cadre de l'entrée en vigueur de la nouvelle génération (Socrates II et Jeunesse), qui voit aussi introduire des améliorations en matière d'évaluation et de coopération avec d'autres programmes communautaires.*

4.67. *Les deux programmes sont des programmes de masse impliquant annuellement des milliers de transactions (généralement de faibles montants). Ses ressources internes ne permettaient pas à la Commission de gérer directement toutes les actions centralisées, d'où le recours (de manière dégressive sur la période) à un bureau d'assistance technique, qu'elle a constamment encadré et contrôlé. Pour des raisons de proximité des bénéficiaires et de volumes des opérations à gérer, la Commission a aussi recouru à des agences nationales; sur la base de l'expérience tirée de la mise en œuvre des programmes Socrates et JPE, ce dispositif décentralisé a été significativement renforcé pour la nouvelle génération de programmes.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.68. C'est ainsi que la délégation de compétences à un BAT a donné lieu, sans que cela ait conduit à des situations comparables dans leur gravité à celles rencontrées pour d'autres programmes communautaires, aux faiblesses relevées, désormais de manière récurrente, par la Cour: irrégularités de la délégation de compétence dans son principe et dans ses modalités, confusions d'intérêts divers et risques pour le patrimoine de la Communauté ainsi que caractère onéreux de la gestion.

4.69. S'agissant des actions décentralisées, leur mise en œuvre a souffert de la double absence d'un cadre juridique définissant avec précision la répartition des responsabilités entre la Commission et les États membres et d'un statut approprié pour les agences nationales qui, pour la plupart, n'ont pas disposé de moyens à la hauteur des tâches qui leur ont été confiées.

Délais et insuffisances dans la mise en œuvre

4.70. En raison des délais de prise de décision par le législateur, les deux programmes ont démarré avec retard et, du fait de l'absence de structures et d'une politique d'information appropriée, la mise en œuvre d'actions nouvelles a été retardée. La lourdeur du dispositif de gestion a généré des retards supplémentaires dans leur mise en œuvre et a eu pour conséquence principale de rendre illusoire l'objectif général de préfinancer les projets. Les bénéficiaires n'ont en effet parfois reçu la subvention communautaire que postérieurement à la réalisation des projets. Le cumul de ces retards a rendu impossible la clôture des actions aux échéances prévues par les conventions financières cadres dont la gestion a été globalement déficiente. La mise en œuvre a été gênée par une mise en réseau informatique inadaptée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.68. La question générale du recours à une assistance externe sous forme de BAT est au cœur du débat interinstitutionnel depuis plusieurs mois et de nouvelles perspectives sont tracées pour l'avenir; la Commission a déjà indiqué qu'elle recourra, dans le futur, à d'autres instruments pour la gestion des programmes d'éducation et de jeunesse. De telles possibilités n'existaient pas en 1995 et la Commission a dû recourir, comme pour d'autres programmes, à un BAT, dont un audit approfondi par le contrôle financier a reconnu la qualité de l'organisation, y compris en lui confiant, sous son contrôle, des actes que le projet de refonte du règlement financier déclare non déléguables.

4.69. En dépit de cet encadrement juridique insuffisant, la Commission s'est efforcée, par différents moyens, d'améliorer l'efficacité du recours aux réseaux d'agences nationales. Pour l'avenir, elle a significativement renforcé le dispositif à l'occasion de l'entrée en vigueur des nouveaux programmes: les relations contractuelles avec les agences nationales s'inscrivent désormais dans un cadre juridique strict, qui fixe notamment les obligations des États membres en ce qui concerne l'octroi de ressources adéquates aux agences qu'ils désignent.

4.70. Pour tenir compte de l'adoption tardive des bases légales et des contraintes d'un calendrier souvent calé sur l'année académique, la Commission a dû recourir à des mesures transitoires pour éviter toute rupture dans la coopération instaurée par les programmes et actions antérieurs. La Commission reconnaît les difficultés qu'elle éprouve à rendre plus rapides ses prises de décisions de financement, du fait des grandes masses de dossiers à analyser, de la complexité des règles de gestion (notamment suite à l'élargissement des programmes aux pays candidats) et de la complexité du processus de consultation interne et externe. Des améliorations importantes ont toutefois été apportées pendant la durée des programmes, qui ont permis également l'élaboration de propositions plus équilibrées pour les nouveaux programmes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.71. Des insuffisances de gestion ont été relevées dans la plupart des 27 agences nationales contrôlées et au BAT, depuis la sélection des projets jusqu'au suivi de leur mise en œuvre. Ces déficiences ont été favorisées par le manque d'une véritable culture de contrôle et d'évaluation de la part des gestionnaires nationaux comme communautaires. C'est ainsi que l'audit a permis d'identifier plusieurs projets pour lesquels une suspicion de fraude a amené la Cour à les signaler à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Plus généralement, ces faiblesses ont eu des conséquences négatives sur les résultats et l'impact global des actions, même si l'absence de données statistiques pertinentes ne permet pas toujours de les mesurer. Tel est le cas du programme Jeunesse pour l'Europe, pour lequel il est impossible de s'assurer si la volonté manifestée par le législateur européen d'aider les jeunes défavorisés a été respectée.

4.72. Des retards ont affecté la présentation des rapports d'évaluation et l'incidence de ceux-ci demeure incertaine. La procédure de passation des contrats, la gestion et le suivi des contrats d'étude et d'évaluation présentaient des déficiences graves, et des irrégularités ont été commises, tant au niveau de la Commission que des contractants.

RECOMMANDATIONS

4.73. En ce qui concerne la gestion budgétaire, la Commission devrait continuer à améliorer la présentation du compte de gestion en fournissant des explications sur les lignes budgétaires caractérisées soit par un écart considérable entre les crédits budgétaires définitifs et le budget initial adopté par le Parlement, soit par un taux d'exécution budgétaire inférieur à un certain seuil.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.71. La Commission convient de certaines faiblesses de gestion, qu'elle s'efforce de corriger dans le cadre des nouveaux programmes, tout en soulignant l'impact et les résultats de cette première génération de programmes. En effet, les diverses analyses et évaluations faites, y compris par certains États, de même que l'existence d'initiatives intergouvernementales telles que les déclarations de la Sorbonne et de Bologne, signées par tous les pays participant au programme et qui ont reconnu l'impact du programme Socrates dans les systèmes éducatifs, témoignent de l'impact majeur de ce programme. Concernant le programme Jeunesse pour l'Europe, la Commission considère, sur la base des conclusions de l'évaluation externe ex post du programme, que l'objectif fixé par le législateur en faveur des jeunes défavorisés a été atteint. En ce qui concerne les dossiers dont a été informé l'OLAF, la Commission prendra le moment venu les mesures qui s'imposent.

4.72. La question de l'adéquation du cycle d'évaluation au cycle de vie d'un programme est un problème général, compte tenu de la succession des programmes et des délais de négociation des bases légales; les quelques mois de retard effectivement intervenus sont, sous cet aspect, sans conséquence. L'évaluation doit plutôt être vue comme un processus continu, dont les conclusions sont prises en compte non seulement au moment de l'établissement d'une nouvelle proposition de base légale, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre des programmes. De fait, de nombreuses améliorations que la Commission veille à introduire dans la gestion des nouveaux programmes découlent des travaux d'évaluation menés, à divers moments, sur ces deux programmes.

4.73. La Commission se réjouit de la déclaration de la Cour selon laquelle le rapport sur la gestion financière 2001 a, d'une manière générale, fait l'objet de nouvelles améliorations, tant sur le fond que sur la forme.

Le rapport sur la gestion financière a pour objectif de fournir une vue d'ensemble de la mise en œuvre du budget sous une forme lisible et moyennant une charge de travail raisonnable pour les services de la Commission. En raison de la sélection ci-dessus des postes budgétaires et des programmes, tous les postes budgétaires ne peuvent faire l'objet de commentaires détaillés dans le rapport. Ces informations sont cependant disponibles dans des rapports spécifiques établis par les services concernés ou à la suite de demandes ponctuelles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.74. Pour le programme RTE-T, la Commission devrait renforcer le cadre réglementaire et juridique afin d'améliorer la protection des intérêts financiers de la Communauté (par exemple, en prévoyant le recours obligatoire à une procédure d'échange de lettres d'offre entre les États membres et les bénéficiaires finals, ainsi qu'en élaborant et en appliquant des règles plus claires en matière de dépenses éligibles). L'évaluation des propositions serait améliorée en faisant davantage appel à des experts extérieurs, et elle devrait être documentée de façon satisfaisante. Les procédures administratives et les systèmes informatiques devraient être modifiés compte tenu des exigences spécifiques inhérentes au programme RTE-T. Les actions clôturées relevant du programme RTE-T devraient faire régulièrement l'objet d'un contrôle.

4.75. En ce qui concerne les programmes-cadres de RDT, la Commission devrait simplifier substantiellement le système de remboursement des dépenses en le remplaçant par un système unique comprenant trois catégories principales et en appliquant des taux forfaitaires, ce qui rendrait la certification externe des déclarations de dépenses plus efficace et plus efficiente. Une autre solution possible serait que la Commission négocie des contributions proportionnelles à la valeur. Les contrats types pour les actions indirectes de RDT devraient prévoir une responsabilité conjointe et solidaire illimitée des participants vis-à-vis de l'utilisation faite de la contribution financière de la Communauté. La Commission devrait également renforcer la protection des intérêts financiers de la Communauté en imposant des sanctions concrètes et dissuasives.

4.76. De nouveaux efforts doivent être consentis pour recouvrer les fonds communautaires indûment perçus par les bénéficiaires, en particulier en ce qui concerne les DG RTD, INFSO et TREN.

4.77. Dans son rapport spécial n° 2/2002 (Socrates et Jeunesse pour l'Europe), la Cour a formulé un certain nombre de recommandations, destinées à améliorer la gestion de ces programmes, qu'il conviendrait de prendre en considération. Parmi ces recommandations, citons le remplacement du BAT par une agence communautaire; une définition claire des rapports entre la

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.74. Comme indiqué aux points 4.18-4.36, la Commission est déjà bien avancée dans quelques-unes des directions indiquées par la Cour.

La révision des textes types des décisions de la Commission ainsi que l'introduction d'annexes complémentaires avec des spécifications, définitions et exigences plus détaillées devraient permettre d'améliorer la situation actuelle.

Les recommandations émises par la Cour en ce qui concerne l'évaluation des propositions, les procédures administratives et les systèmes TI sont prises en considération.

Des contrôles ex post visant le RTE-T seront effectués dans le cadre des programmes d'audit pour les années 2002 et 2003.

4.75. La proposition de la Cour des comptes a été reprise par la Commission dans le cadre de l'élaboration des règles de participation pour le sixième programme-cadre. Le Conseil et le Parlement ne l'ont pas acceptée. Ils y voient un frein à l'autonomie et à la flexibilité des participants principalement par la nécessité de négociation ex ante des coûts. Ils la jugent «injuste» financièrement au niveau de chaque participant, notamment du fait du recours aux forfaits. Pour eux, le principe de base est de faire référence aux coûts réels, les forfaits n'étant qu'une dérogation avec l'accord des participants.

Les autres propositions de la Cour présentées par la Commission [certificat extérieur accompagnant les coûts présentés, clause de solidarité totale entre partenaires et l'inscription de sanctions basées sur le règlement (CE) n° 2988/95] ont été reprises avec parfois des aménagements par le Conseil et le Parlement.

4.76. La Commission poursuivra ses efforts en matière de recouvrements. L'intensification des activités d'audit a déjà permis d'accroître le degré de recouvrement et, en ce qui concerne plus précisément le cinquième programme-cadre, la Commission a déjà simplifié ses procédures de recouvrement.

4.77. Plusieurs recommandations de la Cour correspondent, de fait, à des améliorations déjà décidées ou introduites par la Commission à l'occasion de l'entrée en vigueur des programmes qui ont succédé à Socrates et Jeunesse pour l'Europe. En particulier, la Commission a annoncé son intention de recourir à une agence exécutive pour la gestion future des programmes dans le domaine de l'éducation et de la jeunesse. Elle a

OBSERVATIONS DE LA COUR

Commission et les autorités nationales; l'amélioration du contrôle et du suivi à tous les niveaux et la mise à disposition d'évaluations utiles dans les délais prévus.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

significativement renforcé l'ensemble du dispositif de recours à un réseau d'agences nationales; les nouvelles «dispositions relatives aux responsabilités des États membres et de la Commission en ce qui concerne les AN», clef de voûte du dispositif, font notamment obligation aux autorités nationales de doter les AN des moyens leur permettant de remplir leur mission. La Commission a d'ores et déjà entrepris de renforcer les contrôles et le suivi des programmes, y compris à travers une intensification des visites sur place. Des cadres pour l'évaluation de Socrates II et Jeunesse ont été définis, assortis d'indicateurs et de plannings destinés à assurer une évaluation efficace de ces programmes.

CHAPITRE 5

Actions extérieures

5.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	5.1
Analyse de la gestion budgétaire	5.2-5.13
Introduction	5.2-5.4
La déconcentration de la gestion vers les délégations a débuté mais n'a pas eu d'effet en 2001	5.5
Utilisation variable des crédits de paiement	5.6-5.8
Augmentation des engagements restant à liquider les plus anciens	5.9-5.10
Certaines améliorations de la présentation de l'analyse de la gestion financière à l'autorité de décharge restent à faire	5.11-5.13
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	5.14-5.52
Introduction	5.14-5.15
La réforme des systèmes de contrôle interne reste à achever	5.16-5.21
Prise en considération des travaux du SAI	5.22-5.23
Audit approfondi dans le domaine de l'aide alimentaire et humanitaire	5.24-5.50
Étendue et nature de l'audit	5.24
Objectifs et nature de l'aide alimentaire et humanitaire	5.25-5.29
Problèmes et contraintes pour les audits de la Cour	5.30-5.31
Constatations	5.32-5.46
Conclusions	5.47-5.49
Recommandations	5.50
Synthèse et appréciation spécifique	5.51-5.52
Suivi des observations antérieures	5.53-5.78
Procédures de mise en concurrence des marchés de services du programme Tacis	5.53-5.68
Introduction	5.53-5.57
Mise en œuvre des recommandations de la Cour	5.58-5.64
Conclusion	5.65
Recommandations	5.66-5.68
Cofinancement d'actions exécutées par des organisations non gouvernementales (ONG)	5.69-5.78
Introduction	5.69-5.71
Initiatives de la Commission	5.72-5.77
Conclusion	5.78
Observations principales des rapports spéciaux	5.79-5.85
Assistance macrofinancière aux pays tiers et facilités d'ajustement structurel pour les pays méditerranéens	5.79-5.85

INTRODUCTION

5.1. Le présent 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. Les aides octroyées 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 les dépenses spécifiquement consacrées à l'aide alimentaire et humanitaire), le présent chapitre comprend des sections consacrées au suivi d'observations antérieures dans des rapports spéciaux récemment adoptés.

ANALYSE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Introduction

5.2. La rubrique 4 «Actions extérieures» des perspectives financières applicables à la période 2000-2006 comprend les mesures couvertes par les lignes budgétaires indiquées au **tableau 5.1** qui présente l'exécution du budget 2001.

5.3. En 2001, comme en 2000, 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 de cinq derniers exercices.

5.3. *Le dépassement apparent des perspectives financières est prévu dans les perspectives financières et l'accord interinstitutionnel-instrument de flexibilité et réserve d'aide d'urgence. Ces instruments sont mobilisés sur proposition de la Commission et sont autorisés spécifiquement par l'autorité budgétaire.*

⁽¹⁾ Voir rapport séparé sur les FED.

Tableau 5.1 — Actions extérieures — Exécution du budget 2001

(Mio EUR)

Ligne budgétaire	Plafond des perspectives financières	Évolution du budget ⁽¹⁾		Exécution du budget					
		Crédits initiaux ⁽²⁾	Crédits définitifs disponibles ⁽³⁾	Crédits utilisés	% des crédits définitifs disponibles	Crédits reportés à 2002	% des crédits définitifs disponibles	Crédits annulés	% des crédits définitifs disponibles
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)	(g) = (b)-(c)-(e)	(h) = (g)/(b)
Crédits d'engagement									
Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (B7-0 4 et B7-0 5) ⁽⁴⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aide alimentaire et humanitaire (B7-2)		928,0	978,0	974,7	99,7	2,3	0,2	1,0	0,1
Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du Sud (B7-3)		904,3	866,5	829,0	95,7	24,0	2,8	13,5	1,6
Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche- et du Moyen-Orient (B7-4)		896,3	912,7	909,1	99,6	0,0	0,0	3,5	0,4
Coopération avec les États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale et les pays des Balkans occidentaux (B7-5)		1 308,3	1 344,8	1 269,6	94,4	67,4	5,0	7,7	0,6
Autres actions de coopération (B7-6)		389,5	449,2	418,8	93,2	18,8	4,2	11,5	2,6
Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (B7-7)		102,0	105,4	104,7	99,4	0,0	0,0	0,7	0,6
Volets externes de certaines politiques communautaires (B7-8)		345,3	267,3	263,8	98,7	0,0	0,0	3,5	1,3
Politique étrangère et de sécurité commune (B8)		36,0	36,0	30,1	83,6	2,8	7,8	3,1	8,6
Total rubrique 4	4 735	4 928,7 ⁽⁵⁾	4 978,7 ⁽⁵⁾	4 818,9	96,8	115,4	2,3	44,4	0,9
Réserve d'aide d'urgence (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	158,0	0,0	0,0	0,0	0,0	158,0	100,0
Total		5 136,7	5 136,7	4 818,9	93,8	115,4	2,2	202,4	3,9
Crédits de paiement									
Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (B7-0 4 et B7-0 5) ⁽⁴⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	0,0	0,0	10,5	80,5
Aide alimentaire et humanitaire (B7-2)		873,0	1 100,1	1 038,0	94,4	50,0	4,5	12,1	1,1
Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du Sud (B7-3)		757,0	734,5	633,7	86,3	0,0	0,0	100,8	13,7
Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche- et du Moyen-Orient (B7-4)		459,4	605,7	578,2	95,5	4,2	0,7	23,3	3,8
Coopération avec les États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale et les pays des Balkans occidentaux (B7-5)		961,0	1 455,5	1 283,7	88,2	100,0	6,9	71,9	4,9
Autres actions de coopération (B7-6)		381,0	421,7	297,4	70,5	65,0	15,4	59,3	14,1
Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (B7-7)		81,8	75,8	51,1	67,4	0,0	0,0	24,7	32,6
Volets externes de certaines politiques communautaires (B7-8)		359,8	275,8	233,9	84,8	0,2	0,1	41,8	15,1
Politique étrangère et de sécurité commune (B8)		35,0	35,0	27,2	77,8	7,0	20,1	0,7	2,1
Total rubrique 4		3 921,0	4 717,1	4 145,7	87,9	226,4	4,8	345,0	7,3
Réserve d'aide d'urgence (B7-9 1) ⁽⁶⁾		208,0	168,0	0,0	0,0	0,0	0,0	168,0	100,0
Total		4 129,0	4 885,1	4 145,7	84,9	226,4	4,6	513,0	10,5

⁽¹⁾ Les crédits mis en réserve (chapitre B0-4 0) ont été intégrés au sein des lignes budgétaires auxquelles ils étaient destinés.⁽²⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 14 décembre 2000 (JO L 56 du 26.2.2001).⁽³⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, mais ne comprenant pas les crédits reportés de 2000, 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⁾ Les autres montants du chapitre B7-0 relèvent de la rubrique 7.⁽⁵⁾ Le dépassement des perspectives financières est compensé par le recours à l'instrument de flexibilité pour 200 millions d'euros pour le chapitre B7-5 4 et le recours à la réserve d'aide d'urgence pour 50 millions d'euros.⁽⁶⁾ La réserve d'aide d'urgence relève de la rubrique 6.Source: Compte de gestion 2001 et, pour la réserve B0-4 0, le budget et le *datawarehouse* (entrepôt de données) de Sincom2.

Tableau 5.2 — Actions extérieures — Comparaison entre l'exécution des engagements et paiements de 1997 à 2001 sur le budget de l'exercice

(Mio EUR)

Rubrique	Ligne	Description	1997		1998		1999		2000		2001	
			Engagé	Payé								
4	B7-0 4 + B7-0 5	Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens									19,0	3,0
	B7-2	Aide alimentaire et humanitaire	1 013,5	891,9	1 057,8	819,7	1 231,5	954,6	943,2	856,4	974,7	1 038,0
	B7-3	Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du Sud	797,2	472,2	771,0	463,4	685,8	569,7	802,4	621,9	829,0	633,7
	B7-4	Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche- et du Moyen-Orient	1 075,9	403,9	1 068,7	421,5	1 027,4	333,5	1 005,7	472,9	909,1	578,2
	B7-5	Coopération avec les États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale et les pays des Balkans occidentaux ⁽¹⁾	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	1 355,8	1 145,4	1 269,6	1 283,7
	B7-6	Autres actions de coopération	370,5	297,4	337,0	281,6	343,8	302,0	337,4	272,9	418,8	297,4
	B7-7	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme	89,6	59,3	85,6	65,9	94,1	46,4	93,8	51,0	104,7	51,1
	B7-8	Volets externes de certaines politiques communautaires	305,9	359,9	329,8	332,2	354,4	310,5	201,8	168,9	263,8	233,9
	B8-0	Politique étrangère et de sécurité commune	16,1	16,1	29,9	22,4	28,8	27,1	30,8	19,6	30,1	27,2
		Total rubrique 4	5 442,9	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2
6	B7-9	Réserve d'aide d'urgence	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Total	5 448,2	3 766,1	5 589,2	4 025,3	6 112,3	4 451,5	4 770,9	3 608,9	4 818,9	4 146,2

⁽¹⁾ Aux fins de comparaison, les lignes B7-5 et B7-0 3 ont été combinées à partir de 2000 dans le tableau suivant:

	B7-5 + B7-0 3	Coopération avec les États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale et les pays des Balkans occidentaux + Phare	1 774,3	1 265,3	1 909,6	1 618,6	2 346,5	1 907,6	2 922,8	2 346,3	2 886,1	2 443,5
--	---------------	--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.4. Par sa décision du 16 mai 2000 ⁽²⁾, la Commission a défini un programme ambitieux de réforme qui aura à terme d'importants effets sur la gestion budgétaire, à savoir:

- a) une révision complète de la programmation de l'assistance extérieure;
- b) l'intégration du cycle du projet au sein d'une nouvelle structure de gestion, l'office de coopération «Europe Aid» (AIDCO), opérationnel à compter du 1^{er} janvier 2001;
- c) la déconcentration de la gestion vers les délégations de la Commission dans les pays tiers.

La déconcentration de la gestion vers les délégations a débuté mais n'a pas eu d'effet en 2001

5.5. Les objectifs de la Commission pour la déconcentration en 2001 visaient 21 délégations, mais aucune des quatorze subdélégations d'exécution budgétaire accordées en toute fin de 2001 n'a eu d'effet pratique avant 2002. Ainsi, et en sus d'initiatives antérieures pour la rubrique 4 et concernant principalement la Bosnie, les seuls paiements liquidés localement en 2001 consistaient en 10 millions d'euros au titre du programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale. Le mouvement de déconcentration envisagé pour les 21 délégations s'est heurté à des difficultés de nature logistique.

5.5. L'année 2001 constituait à la fois:

- une année de préparation du processus de déconcentration dans son ensemble, et
- la période au cours de laquelle l'ensemble des obstacles devaient être levés afin d'octroyer les pouvoirs dans 21 délégations avant la fin de l'année. Il ne s'agissait pas d'exécuter le budget 2001 d'une manière déconcentrée.

Les éléments de nature logistique (espaces de bureaux, connexions informatiques) et la mobilisation du personnel sont les points critiques pouvant retarder le processus.

Le paiement de 10 millions d'euros au titre du programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale se base sur une décision de 1999, donc antérieure à celle sur la déconcentration.

⁽²⁾ Document SEC(2000) 814/5 du 15 mai 2000 concernant la réforme de la gestion de l'aide aux pays tiers.

Utilisation variable des crédits de paiement

5.6. Les efforts réalisés pour accroître le volume payé au cours de l'exercice 2001 (en progression de 14,9 % par rapport à 2000) n'ont pas permis de faire face à l'importante augmentation des crédits définitifs (en progression de 21,3 %), d'où le recul du degré d'utilisation des crédits de paiement de l'exercice est en retrait par rapport à 2000 (87,9 % par rapport à 92,8 %). Les crédits restant inutilisés sont répartis parmi les différentes lignes budgétaires. Une meilleure répartition des paiements au cours de l'exercice peut être constatée, même si la proportion des paiements de l'année effectuée pendant le mois de décembre reste comparable à celle de 2000 (environ 23,5 %).

5.7. Dans le cas de l'Agence européenne de reconstruction, on constate encore le versement d'avances significatives en toute fin d'exercice (23,7 millions d'euros pour la Serbie et 64,6 millions d'euros pour le Kosovo), qui dépassaient de loin les besoins immédiats de l'Agence au tout début de l'année 2002. Cette pratique semble nécessaire du fait de la difficulté à utiliser immédiatement les crédits de 2002 à cause de la durée inhérente à la mise en place du nouveau cadre budgétaire.

5.8. Les lignes de dépenses administratives figurant dans la partie opérationnelle du budget (BA) sont encore largement sous-utilisées sans que la Commission ne fournisse toujours des explications sur cette situation.

Augmentation des engagements restant à liquider les plus anciens

5.9. Les engagements restant à liquider (RAL) à la fin de l'exercice 2001 (12 674,1 millions d'euros) sont restés stables par rapport à 2000. L'évolution survenue au cours des trois dernières années (de 1999 à 2001) est caractérisée par une diminution de la valeur du RAL âgés de moins de trois ans, de 8 810,3 millions d'euros fin 1999 à 8 309,4 millions d'euros fin 2001. Cela est dû notamment à une augmentation sensible des montants payés dès la première année d'engagement par rapport au volume engagé au cours de l'exercice.

5.6. Le niveau de paiements est un indicateur de performance plus important que le pourcentage de consommation des crédits de paiements car ces derniers sont finalement déterminés et adoptés par l'autorité budgétaire. Ainsi, le niveau de paiements 2001 constitue un record absolu en termes de paiements effectués.

S'il est vrai que l'on constate une détérioration du taux d'exécution par rapport à 2000, il faut souligner que le BRS n° 4/2001 a renforcé les crédits initiaux de 450 millions et évité une cessation de paiements au cours de l'année. Ainsi, tous renforcements confondus, les crédits disponibles ont été supérieurs de 796 millions par rapport aux crédits initiaux et les paiements réalisés ont été bien supérieurs à ces derniers. Finalement, nombre de renforcements ont eu lieu en fin d'année, impliquant un report sur l'année suivante afin d'honorer les engagements.

5.7. Des paiements ont été effectués en faveur de l'Agence de reconstruction en fin d'année, en raison de la nécessité d'alimenter les comptes de l'Agence, dont les opérations de déboursement continuent à progresser à un rythme soutenu, et de fournir les ressources nécessaires pour effectuer les paiements dans la période de début d'année.

5.8. Le taux d'exécution en paiement des lignes BA gérées par l'Office se chiffre à environ 47 % des crédits disponibles en fin d'année. En fait, une bonne partie de ces crédits était destinée au financement des salaires des agents temporaires recrutés en délégation et des auxiliaires recrutés au siège au titre du remplacement des BAT. Comme ces recrutements ont été effectués pour la plupart au cours du deuxième semestre, une partie des crédits de paiement y afférents est restée inutilisée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.10. En revanche, malgré les réels efforts faits par la Commission pour apurer les RAL âgés de cinq ans et plus, leur valeur cumulée augmente de 933,9 millions d'euros fin 1998 à 1 589,6 millions d'euros fin 2001. L'augmentation est encore plus marquée pour les engagements âgés de trois ans et plus qui passent de 2 758,0 millions d'euros à la fin de 1998 à 4 364,7 millions d'euros à la fin de 2001, et dont le rythme de déboursement ne s'améliore pas. Ces évolutions soulignent le besoin de suivre en permanence le RAL pour le contenir. Il est important que la Commission se dote du moyen de disposer d'informations comptables et de gestion fiables et complètes pour faciliter les actes de gestion à effectuer pour les actions financées. Ces informations devraient permettre de mener des analyses approfondies sur l'évolution du RAL et la nature des paiements effectués (avances ou autres) afin de comparer le rythme de décaissement des aides avec l'état de leur exécution sur le terrain.

Certaines améliorations de la présentation de l'analyse de la gestion financière à l'autorité de décharge ⁽³⁾ restent à faire

5.11. Les informations présentées par la Commission relatives à la gestion budgétaire ⁽⁴⁾ de la rubrique 4 se sont nettement améliorées pour 2001 par rapport à 2000 ⁽⁵⁾. La nouvelle structure permet à partir d'une

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.10. *La progression du volume du RAL âgé de cinq ans et plus est due à la croissance continue et substantielle des CE au cours de la période 1994-1998, en dépit d'une performance en paiement en progression constante entre 1998 et 2001 (2 258,67 millions d'euros payés en 1998, 2 522,10 millions d'euros en 1999, 2 992,50 millions d'euros en 2000 et 3 266,60 millions d'euros en 2001) pour les lignes gérées par EuropeAid.*

La Commission est consciente de la nécessité de surveiller la part des RAL anciens dans son portefeuille de gestion de l'aide extérieure et souscrit à l'observation de la Cour sur le besoin de suivre en permanence le RAL pour le contenir. Les services gestionnaires poursuivent depuis 2000 une politique active d'examen systématique et de clôture dans tous les cas possibles des engagements budgétaires anciens ou dormants de l'aide extérieure. Cet examen systématique et les clôtures effectuées se sont traduits également par un volume important de dégage-ments en 2001 (environ 629,7 millions d'euros pour l'ensemble de la rubrique 4).

En ce qui concerne les informations comptables et de gestion nécessaires pour approfondir l'analyse de l'évolution du RAL, en fonction de l'état d'exécution sur le terrain notamment et de la nature des paiements effectués, les instruments CRIS saisie (voir réponse au point 5.5) et le système comptable adapté aux nouvelles exigences du règlement financier en matière de typologie de paiements devront permettre une telle analyse à partir de 2003.

5.11. *La Commission prend note des remarques de la Cour quant à l'amélioration de la présentation des informations relatives à la gestion budgétaire et poursuivra ses efforts dans cette voie, y compris dans le domaine des explications*

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Volume 1, tome II du compte de gestion «Analyse de la gestion financière».

⁽⁵⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2000, points 5.19-5.23.

OBSERVATIONS DE LA COUR

présentation générale, de trouver des explications détaillées sur la gestion de certaines lignes budgétaires reconnues comme particulièrement importantes et notamment sur les raisons d'être des variations entre le budget et l'exécution réellement constatée. Cependant, certaines améliorations restent à faire, notamment des explications sur la raison d'être des virements de crédits et la production systématique des tableaux de mise en œuvre (*output implementation tables*) résumant les réalisations atteintes au cours de l'exercice, encore absents pour un bon nombre de lignes budgétaires importantes.

5.12. La recherche d'une meilleure transparence s'exprime aussi par la décision de publier un rapport annuel sur la mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne. Le rapport concernant l'exercice 2001 n'a pas été disponible en temps utile pour être exploité par la Cour dans son rapport annuel ⁽⁶⁾. Distinct de celui envisagé par l'action 82 du Livre blanc et destiné à permettre à la Commission de satisfaire à diverses obligations réglementaires ⁽⁷⁾, ce rapport a pour but de fournir une vision qui va au-delà de la simple information budgétaire et comptable. L'état médiocre des données figurant dans les systèmes d'information de gestion perturbe cet exercice.

5.13. À l'enregistrement dans la comptabilité des décisions de la Commission valant engagement de dépenses tel que pratiqué jusqu'ici, s'est ajouté en 2001 celui des contrats en découlant comme c'était déjà le cas pour les FED. Ce nouveau système permet de mettre pour partie en lumière le stade réel d'exécution des actions extérieures. Cette perception a toujours été très insuffisante dans ce domaine. Pour l'année 2001, on constate qu'environ un tiers en valeur de ces décisions ont été déjà suivies dans la même année par la souscription d'engagements juridiques. Cependant, la Commission n'a pas encore jugé utile d'inclure des informations de cette sorte, ni dans les états financiers, ni dans l'analyse de la gestion financière.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

des transferts fournies dans l'analyse de la gestion financière.

En ce qui concerne la possibilité de produire systématiquement des tableaux de mise en œuvre dans ce rapport, celle-ci sera tributaire de la préparation de l'avant-projet de budget général pour l'exercice en question, et en particulier de la disponibilité de ces tableaux dans les «documents de travail, analyse détaillée par ligne budgétaire».

5.13. *La Commission tiendra compte de l'observation de la Cour et inclura à l'avenir des informations sur la consommation des préengagements dans le volume II des comptes annuels.*

⁽⁶⁾ Un document de ce type pour l'exercice 2000 est paru à la fin de 2001 et la publication du rapport annuel 2001 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique du développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure a eu lieu en septembre 2002 [COM(2002) 490 final du 12.9.2002].

⁽⁷⁾ À titre d'exemple, voir l'article 15 du règlement (Euratom, CEE) n° 99/2000 du Conseil du 29 décembre 1999 pour le programme Tacis (JO L 12 du 18.1.2000, p. 1).

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

5.14. S'agissant des actions extérieures, l'appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance s'est appuyée au cours des dernières années sur une série d'audits approfondis portant sur divers éléments du domaine budgétaire (les lignes budgétaires concernées figurent au **tableau 5.1**). En 1999 et en 2000, la Cour a contrôlé les dépenses Phare décentralisées (qui relevaient alors de la rubrique 4), les activités faisant l'objet d'un cofinancement gérées par les organisations non gouvernementales (ONG), les dépenses liées à l'aide à la Bosnie et le programme Tacis. En 2001, la Cour a décidé de se concentrer sur l'aide alimentaire et humanitaire (titre B7-2 du budget), qui représentait près de 25 % du total des paiements dans le domaine des actions extérieures (rubrique 4 des perspectives financières) cette année-là (voir points 5.24-5.49).

5.15. De plus, l'analyse des systèmes de contrôle interne dans le contexte de la réforme de la Commission et des travaux du service d'audit interne (SAI) effectuée par la Cour a donné des résultats présentant un intérêt majeur pour le domaine des actions extérieures (voir points 5.16-5.23).

La réforme des systèmes de contrôle interne reste à achever

5.16. L'introduction des 24 standards de contrôle interne pour mettre en œuvre la réforme générale voulue par la Commission pour ses systèmes financiers a coïncidé ⁽⁸⁾, dans le domaine des actions extérieures, avec la mise en place d'une nouvelle structure administrative (AIDCO) et la préparation à un nouveau mode de gestion (déconcentration) ⁽⁹⁾. Ces deux exercices ont été réalisés en prenant en compte avec bon sens l'esprit de la réforme et les mesures l'accompagnant (formalisation accrue des décisions, définition plus nette de responsabilités partagées et offrant une meilleure sécurité, introduction d'un meilleur savoir faire professionnel pour le personnel devant gérer les aides). Nombre de ces mesures s'appliquent indirectement aux FED ⁽¹⁰⁾.

5.16. *La Commission partage l'avis de la Cour sur l'introduction des 24 standards de contrôle dans les services.*

⁽⁸⁾ Voir points 9.51-9.94 du chapitre (DAS) pour la présentation générale de la mise en place d'un nouveau système de contrôle interne.

⁽⁹⁾ La déconcentration s'appliquera à l'essentiel de la gestion de la rubrique 4 des perspectives financières.

⁽¹⁰⁾ Voir chapitre 2, point 23, du rapport sur les FED.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.17. À ce stade, ces développements positifs sont encore trop récents pour avoir pu apporter l'ensemble des améliorations escomptées sur les systèmes de gestion. Néanmoins, la Cour souligne que:

- a) la capacité d'audit interne, chargée de fournir l'assurance nécessaire, n'a été opérationnelle que courant 2002;
- b) aucun standard de contrôle interne, ni même aucune action spécifique du Livre blanc, ne s'attache à traiter de l'audit fait par ou pour la Commission sur des opérations dont la gestion est confiée par la Commission à des intermédiaires ainsi que sur l'utilisation des fonds communautaires par leurs bénéficiaires finals;
- c) il reste un travail considérable à effectuer pour développer des outils pratiques (listes de contrôle, systèmes d'information de gestion locaux) venant prolonger les guides (financiers et autres) déjà préparés par l'AIDCO et pour adopter les mesures garantissant aux plus hauts responsables de l'AIDCO l'application des procédures et critères qu'ils ont décidés. Ces deux aspects sont particulièrement importants pour la réussite de la déconcentration.

5.18. De plus, les systèmes d'information de gestion informatisés n'ont pas encore été transformés en profondeur. La mise à niveau du contenu des outils actuels [qui concerne essentiellement le système utilisé dans les domaines d'Asie d'Amérique latine et de la Méditerranée (MIS II)] et le développement des nouveaux systèmes pour tout le domaine des actions externes (les différents modules du système Cris) ne s'appuient, pas plus que par le passé, sur une analyse rigoureuse des besoins et des procédures. L'informatisation ne contribue pas encore à rendre plus sûr le mode de gestion, par exemple en supprimant les approches hétéroclites des gestionnaires faute d'un encadrement procédural suffisant et en les aidant concrètement à mieux gérer.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.17. *L'introduction des standards de contrôle se fait progressivement selon un calendrier précis.*

L'amélioration et le renforcement de l'environnement de contrôle est le résultat de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures prévues dans les standards de contrôle.

Dans une approche axée sur les systèmes, il y a lieu d'apprécier le fonctionnement de l'ensemble.

b) *La Commission a consacré des ressources supplémentaires considérables à l'audit et procède actuellement à l'élaboration de nouvelles méthodes et de nouveaux standards, ainsi qu'à l'amélioration des méthodes et des standards existants, ce qui aura nécessairement une incidence sur ses attentes et exigences en ce qui concerne les audits dont elle confie l'exécution à des tiers.*

c) *La Commission reconnaît qu'un travail considérable reste à effectuer et est en train de finaliser les instructions et procédures nécessaires.*

5.18. *L'analyse de la Cour se base sur la situation de 2001. L'introduction du CRIS (Common Relex Information System) en 2002 a fortement amélioré la situation.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.19. Le management ne peut obtenir une vision fiable de son domaine au travers d'une agrégation des informations que lui communiqueraient les unités placées sous sa responsabilité puisque leurs données ne sont pas homogènes ni complètes et, au moins en partie, ne sont pas fiables.

5.20. Dans le cas de la rubrique 4 «Actions extérieures» des perspectives financières s'ajoutent les effets d'un partage complexe des responsabilités, à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission, au regard de la gestion des lignes budgétaires concernées. À cet égard, plusieurs directions générales, agences communautaires et de nombreux tiers agissant sous mandat de la Commission ont reçu mission de programmer ou d'ordonnancer la dépense ou de gérer des fonds. En outre, le personnel des délégations, y compris celui assurant des fonctions d'ordonnancement déléguées par l'AIDCO, est placé sous la responsabilité hiérarchique de la DG RELEX. Dans ces conditions, un contrôle interne couvrant le besoin global de la Commission pour les actions extérieures est plus difficile à mettre en place.

5.21. La réforme ne traite pas suffisamment de l'audit fait par ou pour la Commission des fonds communautaires au niveau des intermédiaires et bénéficiaires finals [voir point 5.17 b)]. De plus, les ressources humaines et financières, déjà insuffisantes dans le passé, ont été allouées en quantité moindre en 2001 à cet aspect et ont donc limité le nombre d'audits effectués par ou pour la Commission. L'importance de ces audits est considérable, plus particulièrement en vue du degré élevé de gestion externe à la Commission (voir point 5.20). La Commission devrait traiter rapidement cette question pour garantir la définition de programmes d'audit systématiques, y compris en prévoyant clairement les responsabilités nécessaires à l'intérieur de la Commission afin que les conclusions des rapports d'audit soient suivies d'effets.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.19. La Commission n'a pas caché le besoin urgent de transformer les divers systèmes qui existaient avant la création d'EuropeAid, un système unifié et performant. Différentes mesures ont été prises en 2001 et 2002 pour améliorer l'encodage des données afin que celles-ci soient plus homogènes et complètes. L'introduction du CRIS en 2002 est accompagnée d'une «mise à niveau» des informations dans les systèmes existants, de façon à rendre les données plus fiables.

5.20. La communication approuvée par la Commission le 2 juillet 2002 sur le service extérieur unifié apporte une réponse à cette question par une définition claire du rôle et des responsabilités et des systèmes de contrôle internes de chacun des services de la «famille» RELEX vis-à-vis des délégations.

5.21. En effet, il est prévu d'établir d'ici à la fin de 2002 un programme d'audit intégré relatif à l'aide extérieure, qui reprend l'ensemble des activités d'audits externes des délégations, ainsi que des services du siège.

Afin de renforcer ses activités d'audit sous la supervision directe de ses services opérationnels, l'Office de coopération EuropeAid (AIDCO) a lancé un contrat-cadre relatif aux missions d'audit, applicable à compter de septembre 2002. Un deuxième contrat-cadre concernant l'audit des opérations financées par le FED sera lancé dès que des fonds seront disponibles.

En ce qui concerne la définition des responsabilités à l'intérieur de la Commission afin que les conclusions des rapports d'audit soient suivies, ces responsabilités incombent aux services ordonnateurs. L'application du «line management» avec la création de l'Office a accentué cette responsabilité sans en avoir cependant changé le principe. S'agissant de la formulation d'instructions à l'égard du suivi des conclusions et des recommandations des audits, il est par conséquent prévu d'adapter les manuels existants, ainsi que de rédiger un manuel d'audit à l'intention des agents en délégation et au siège.

Dans le domaine de l'aide humanitaire, la Commission a engagé une société d'audit externe en vue de la réalisation d'audits pour le compte de l'Office d'aide humanitaire (ECHO). Chaque partenaire d'ECHO pourra ainsi être soumis à un audit tous les deux ans. Quelque 50 audits ont d'ores et déjà été commandés. L'an dernier, l'Office d'aide humanitaire a consacré des sommes considérables à la réalisation d'audits auprès de ses partenaires. Entre 1995 et 2002, plus de 130 audits ont été exécutés. De plus, les ressources humaines consacrées à l'audit (audits sur le terrain et autres types d'audits) sont à présent trois plus importantes.

Prise en considération des travaux du SAI

5.22. En février 2002, le SAI a terminé un rapport intitulé «Examen de la gouvernance de la gestion de l'aide dans les directions générales chargées des relations extérieures». Ce rapport comporte un examen complet de la gestion des aides extérieures par la Commission; il couvre les domaines correspondant à l'environnement de contrôle en général (organisation, répartition des responsabilités, ressources humaines et obligation de rendre compte). Il porte également sur les mécanismes de contrôle interne, notamment ceux qui s'appliquent aux partenaires de la Commission (intermédiaires, autres donateurs et pays bénéficiaires) et doivent être appliqués par ces derniers dans le cadre de l'aide au développement.

5.23. Le rapport fait apparaître clairement la nécessité de reconnaître ouvertement les risques inhérents aux programmes communautaires d'aide au développement, en particulier dans la mesure où ces derniers consistent essentiellement en l'octroi de subventions. Il a également traité à des questions présentant un intérêt particulier pour les travaux d'audit de la Cour relatifs aux aides extérieures, comme les systèmes d'information de gestion, la déconcentration vers les délégations et la multiplicité des instruments financiers.

5.23. Les DG de la «famille» RELEX ont institué un groupe de travail chargé d'examiner les implications du rapport du SAI.

*Audit approfondi dans le domaine de l'aide alimentaire et humanitaire***Étendue et nature de l'audit**

5.24. L'objectif de l'audit de la Cour était de formuler des conclusions quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes et d'évaluer le fonctionnement des systèmes de contrôle interne de ces deux domaines d'action. L'audit a d'abord consisté en un examen des procédures et des mécanismes de contrôle couvrant ce domaine afin d'évaluer leur efficacité à garantir la légalité et la régularité des opérations. L'audit a également comporté l'analyse d'un échantillon représentatif aléatoire de 183 paiements effectués en 2001, prélevé des comptes de la Commission. L'audit s'est appuyé sur les documents probants disponibles à la Commission à Bruxelles; il a été complété par des visites auprès de deux organisations servant d'intermédiaires [programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies à Rome et EuronAid⁽¹⁾ à La Haye], par des contrôles sur place relatifs aux dépenses sous-jacentes et par des contrôles physiques dans six pays bénéficiaires (Bolivie, Timor-Oriental, Kosovo, Corée du Nord, Mozambique et Tanzanie). Les opérations ayant fait l'objet d'un contrôle au

⁽¹⁾ EuronAid est un réseau européen d'ONG, fondé en tant qu'association de droit néerlandais, chargé des achats alimentaires pour la Commission.

niveau intermédiaire et sur place représentent environ 30 % de l'échantillon dans son ensemble.

Objectifs et nature de l'aide alimentaire et humanitaire

5.25. Les objectifs premiers des programmes d'aide alimentaire de l'Union européenne sont de favoriser la disponibilité des denrées alimentaires, d'en faciliter l'accès aux populations des pays en développement et de soutenir les efforts déployés par ceux-ci pour améliorer leurs propres conditions de vie par une réduction de la pauvreté à tous les niveaux. Le programme d'aide humanitaire comporte des actions d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine ou de circonstances exceptionnelles.

5.26. Le règlement concernant l'aide humanitaire a été adopté le 20 juin 1996 ⁽¹²⁾ afin de pouvoir apporter l'assistance nécessaire aux populations confrontées à des situations d'urgence ou à des crises plus durables. Le règlement concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire ⁽¹³⁾ a été adopté le 27 juin 1996, tandis que les modalités générales de mobilisation de produits l'ont été le 16 juin 1997 ⁽¹⁴⁾.

5.27. Dans les domaines de l'aide alimentaire et humanitaire, la majorité des actions prévoient le financement de projets de fourniture de produits alimentaires ou non alimentaires à des pays en développement. Il s'agit par essence d'un domaine à haut risque, risque encore aggravé par les conditions difficiles que connaissent les pays où ces actions sont réalisées. Vu son caractère urgent, l'aide humanitaire est habituellement programmée et mise en œuvre sur une courte période. Tant pour l'aide alimentaire que pour l'aide humanitaire, il est difficile évidemment d'obtenir des informations probantes pertinentes attestant que la distribution des produits alimentaires a été effectuée correctement (voir point 5.30).

5.28. Les programmes d'aide alimentaire et d'aide humanitaire sont respectivement gérés depuis Bruxelles par l'Office d'aide humanitaire (ECHO) et par l'AIDCO. Ceux-ci sont responsables de tous les aspects concernant la mise en œuvre, des fonctions de contrôle et des évaluations.

5.29. Les montants engagés et payés en 2001 figurent au **tableau 5.3**.

5.28. *La Commission a bien pris note que la Cour traitait en même temps des programmes ECHO et AIDCO (aide alimentaire). Pour des raisons pratiques et de clarté, la Commission répondra le cas échéant de façon séparée, en fonction de la source de financement.*

⁽¹²⁾ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

⁽¹³⁾ Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil (JO L 166 du 5.7.1996, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Règlement (CE) n° 2519/97 de la Commission (JO L 346 du 17.12.1997, p. 23).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Tableau 5.3 — Engagements et paiements au titre de l'aide alimentaire et humanitaire pour 2001 ⁽¹⁾

(Mio EUR)

	Domaine budgétaire	Crédits d'engagement	Engagements	Crédits de paiement	Paiements
Mobilisation de produits	B7-2 0 0	151,0	150,8	160,0	160,0
Sécurité alimentaire	B7-2 0 1	157,9	157,5	150,0	149,6
Transport, etc.	B7-2 0 2	155,8	153,1	179,7	174,2
Total aide alimentaire	B7-2 0	464,7	461,4	489,7	483,8
Aide humanitaire	B7-2 1	523,0	523,0	620,1	561,1
Total		987,7	984,4	1 109,8	1 044,9

(¹) Y compris les crédits de l'exercice et les crédits supplémentaires.

Source: Compte de gestion 2001 de la Commission.

Problèmes et contraintes pour les audits de la Cour

5.30. Dans la mesure où les contrôles sur place concernant l'aide alimentaire et l'aide humanitaire ont été effectués *a posteriori* par la Cour, les travaux de cette dernière ont souvent dû se limiter à l'examen des pièces justificatives et des contrôles internes au niveau local, tout contrôle physique approprié des opérations terminées étant impossible puisque l'aide octroyée a déjà été utilisée.

5.31. Le PAM gère une part importante des actions dans ce domaine et, par conséquent, un nombre considérable de paiements sélectionnés dans l'échantillon d'audit relatif à ces actions. Lors de l'audit des opérations sous-jacentes au siège du PAM à Rome, la Cour s'est heurtée à un certain nombre de difficultés pour accéder directement aux pièces justificatives; de plus, le PAM a tardé à répondre aux demandes d'informations comptables que la Cour lui a adressées. En outre, il n'a pas été possible de réaliser une évaluation des contrôles internes pertinents effectués au siège du PAM dans les délais impartis. Ces limitations tiennent à l'interprétation faite par le PAM de l'accord relatif à la clause de vérification passé entre la Commission et les Nations unies le 29 octobre 2001.

Constatations

Les contrôles internes au niveau de la Commission sont généralement satisfaisants

5.32. L'assistance fournie au titre de l'aide alimentaire et humanitaire prend la forme de subventions. La mise

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

en œuvre des actions relève de la responsabilité d'ONG, d'organisations et d'agences internationales ou, en ce qui concerne la sécurité alimentaire, également des gouvernements des pays bénéficiaires.

5.33. En matière d'aide alimentaire, les contrats sont généralement attribués directement par la Commission au terme de procédures d'appels d'offres internationales. S'agissant des contrats d'achat de produits alimentaires ou non alimentaires sur place ou par le biais d'opérations triangulaires (au niveau régional), les achats peuvent être réalisés par des tiers (par exemple, des ONG) dans le cadre de projets globaux dont la gestion leur a été confiée. Le transport et la distribution des produits alimentaires sont également assurés par des tiers.

5.34. Lorsqu'un tiers intervient, les activités de ce dernier font l'objet d'un contrat avec la Commission. Celui-ci prévoit généralement le paiement d'une première avance, éventuellement des paiements intermédiaires en fonction du taux d'utilisation de la première avance mentionné dans le rapport intermédiaire, ainsi qu'un paiement final effectué après approbation d'un rapport financier et technique.

5.35. Pour s'assurer que les produits alimentaires ont bien été livrés à leur destination finale, la Commission s'appuie sur les rapports d'inspection établis par des sociétés sous contrat avec elle. Ceux-ci contiennent des informations détaillées tant sur les quantités que sur la qualité des produits alimentaires. L'audit de la Cour n'a révélé aucune insuffisance dans cette procédure.

5.36. Dans les pays où le niveau de financement le justifie, des assistants techniques sous contrat avec la Commission effectuent sur place un suivi des projets relatifs à la mobilisation de produits alimentaires et à l'aide humanitaire. Le rôle de ces assistants techniques est d'assurer la liaison avec les contractants et un suivi régulier des projets. Ils ne sont pas tenus d'examiner la procédure d'appel d'offres appliquée par le contractant ni les pièces justificatives présentées à l'appui des dépenses relatives aux projets.

5.37. S'agissant de l'aide humanitaire, ECHO effectue des contrôles au siège, situé en Europe, d'organisations ayant passé avec lui des contrats. Les systèmes de contrôle interne ont été examinés et les pièces justificatives relatives à un échantillon de projets financés par ECHO ont été vérifiées. En ce qui concerne les actions dans le domaine de l'aide et de la sécurité alimentaires, l'AIDCO n'a contrôlé qu'un nombre limité de projets. Cependant, la plupart des contrats passés avec des ONG depuis 2001 disposent que les rapports financiers relatifs aux projets doivent faire l'objet de contrôles indépendants.

5.36. *Des assistants techniques spécialisés sont engagés par la Commission afin de superviser et de contrôler les projets. Leur rôle consiste à dispenser des conseils et à fournir une aide en vue de la mise en œuvre des projets, ainsi qu'à assurer la supervision desdits projets et des ONG partenaires sur le terrain.*

5.37. *En ce qui concerne l'aide alimentaire, des audits et évaluations ont été effectués vis-à-vis des ONG en 2001. En effet, dix audits et évaluations ont été programmés et exécutés (huit pays, EuronAid et Mitch). Il est confirmé que des audits financiers sont désormais effectués pour tous les projets ONG par des auditeurs indépendants.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les contrôles internes auprès des partenaires responsables de la mise en œuvre des actions doivent être renforcés

5.38. La qualité des contrôles internes varie considérablement en fonction de la taille et des ressources de l'organisation responsable de la réalisation des actions. Ce facteur a été pris en considération lors de l'évaluation de la pertinence des contrôles internes au niveau des intermédiaires ou au niveau local, ou lorsqu'il a été constaté qu'ils faisaient défaut.

5.39. Les contrôles internes portant sur la tenue des pièces justificatives s'avèrent souvent insuffisants. Cela vaut notamment pour les organisations de plus petite taille où les décisions arrêtées ne sont pas toujours documentées de manière adéquate et où les pièces justificatives sont parfois perdues ou détruites. Par exemple, une ONG chargée de la mise en œuvre d'un projet dans le domaine de la sécurité alimentaire au Mozambique a été incapable de fournir une liste correcte des dépenses encourues au moment de la visite de contrôle. Mais, dans la plupart des cas où les pièces justificatives se sont avérées insuffisantes, les informations probantes complémentaires qui ont pu être obtenues ont montré qu'aucune irrégularité n'avait été commise.

5.40. Dans certains cas, les contrôles internes portant sur les appels d'offres ne permettent pas de garantir la transparence et la libre concurrence requises par la Commission en la matière. En Tanzanie, pour l'achat de produits alimentaires locaux, le PAM a adressé des appels à propositions à un certain nombre de fournisseurs sélectionnés dans une base de données; cependant, aucune publicité n'a été faite sur place pour signaler l'existence de cette base de données, et les raisons du choix de certains fournisseurs en particulier n'étaient pas documentées. Cette méthode présente le risque que certains fournisseurs soient injustement exclus d'appels d'offres. En l'absence de procédure *ad hoc*, l'ONG concernée a organisé par téléphone les appels d'offres relatifs à un projet d'aide humanitaire au Mozambique; en outre, l'évaluation des offres reçues n'a pas été documentée.

5.41. Par manque d'expérience dans ces domaines, certaines organisations éprouvent des difficultés à appliquer comme il convient les procédures financières et d'appels d'offres (voir également l'exemple évoqué au point 5.44). Au Mozambique, après l'attribution, à des sociétés privées, d'un contrat concernant un projet dans le domaine de la sécurité alimentaire, il est apparu que l'un des contractants connaissait des problèmes financiers; aussi le paiement de la première avance en sa faveur a-t-il été différé. Cette situation aurait pu être évitée si les critères relatifs à l'éligibilité des demandeurs avaient également porté sur la situation financière de ceux-ci.

5.39. *Lors de son passage au Mozambique, la Cour a constaté des problèmes dus à l'inexpérience du personnel pendant la phase de démarrage du projet, et ce en raison du caractère très éloigné et difficile d'accès de la zone où il a été lancé. La délégation au Mozambique, les services du siège et l'ONG concernée font le nécessaire pour remédier à cette situation.*

5.40. *Les partenaires d'ECHO reçoivent un certain nombre d'instructions concernant les procédures de passation de marchés. Ces instructions figurent à l'article 16 et dans le document 14 du contrat-cadre de partenariat. L'article 16.1 de ce dernier dispose que le partenaire est responsable des achats de produits et services. ECHO envisage de procéder au réexamen et à la simplification de ces instructions en vue d'une application plus cohérente de la part de ses partenaires.*

La Commission prend bonne note des observations formulées par la Cour en ce qui concerne le projet du Mozambique et procédera au suivi des questions soulevées avec le partenaire concerné.

5.41. *À l'avenir, ce critère financier devra avoir une plus grande pondération dans la passation des projets vers le secteur privé.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.42. Les travaux d'audit, qui se sont appuyés sur les documents probants disponibles auprès de la Commission à Bruxelles, n'ont pas fait apparaître un niveau élevé d'erreurs matérielles affectant la légalité et la régularité des paiements effectués au niveau central. Cela tient en partie au fait qu'une part non négligeable de ceux-ci correspond à la première avance pour les projets, qui représente généralement entre 50 et 80 % du montant du contrat. Le risque que cette avance soit entachée d'irrégularité au moment de son versement est faible par rapport à celui que présentent les paiements intermédiaires ou finals, puisque ce n'est que dans ce dernier cas que le bénéficiaire est tenu de remplir certaines conditions, généralement l'établissement d'un rapport technique et financier.

5.43. L'audit des pièces justificatives détenues sur place et relatives aux 27 actions effectué par la Cour a fait apparaître certaines irrégularités concernant les procédures d'appels d'offres relatives aux projets.

5.44. Par exemple, le comité chargé des appels d'offres pour un projet d'aide humanitaire au Timor-Oriental a exclu à tort, par manque d'expérience en la matière, l'une des offres concernant des matériaux de construction, au motif qu'elle avait été présentée hors délai. L'offre, qui avait en réalité été reçue dans les temps, était nettement plus avantageuse que celle sélectionnée; par la suite, dans le cadre d'un appel d'offres similaire concernant le même projet, le fournisseur a en outre été déclaré adjudicataire et la qualité des matériaux achetés s'est avérée acceptable. S'agissant d'un projet d'aide alimentaire, la Commission, dans le cadre d'un appel d'offres concernant l'achat d'engrais destiné à la Corée du Nord, a imposé abusivement et inutilement un délai très court pour la livraison des marchandises au port d'arrivée, limitant ainsi de manière considérable le nombre de fournisseurs potentiels.

5.45. Il est impossible de quantifier l'incidence des irrégularités affectant les procédures d'appel d'offres sur les paiements. S'agissant par exemple d'un projet dans le domaine de la sécurité alimentaire en Bolivie, l'organisation chargée de sa mise en œuvre avait fixé un délai plus court que celui prévu par la réglementation nationale applicable, pour la présentation des offres relatives aux différents volets du projet soumis à un appel d'offres. Vu la complexité du projet, il a été extrêmement difficile d'élaborer une offre techniquement valable dans les brefs délais impartis. En conséquence, lorsque le comité chargé des appels d'offres a examiné les enveloppes financières pour les trois appels d'offres les plus importants, une seule offre était valable pour chacun d'entre eux, émanant toutes du même contractant. Les membres du comité et les personnes invitées à en faire partie en qualité d'observateurs, dont aucun n'était indépendant par rapport au représentant local du gouvernement, en définitive responsable de la mise en œuvre du projet, n'ont pas formulé d'objection à cet égard.

5.44. Les services de la Commission porteront l'ensemble des instructions circonstanciées relatives à la passation des marchés à l'attention du partenaire concerné au Timor-Oriental.

Après de longues discussions avec les autorités nord-coréennes, le projet a été présenté aux États membres en octobre 2000, et l'accord des autorités bénéficiaires n'a été enregistré que le 22 janvier 2001. C'est donc très tard que l'appel d'offres a été lancé en respectant, pour la livraison sur place (avril), le processus saisonnier de la production agricole, et le fait que les ports soient bloqués en janvier/février/mars.

5.45. Les procédures de passation de marchés sont globalement satisfaisantes.

En ce qui concerne l'irrégularité observée dans l'application des normes boliviennes (procédures d'appel d'offres), celle-ci n'est contestée ni par la délégation, ni par le siège, ni par la contrepartie nationale, gestionnaire du programme de sécurité alimentaire PASA. Depuis 2001, la contrepartie nationale a amélioré la surveillance et le contrôle dans l'application des procédures tout au long du cycle du projet, et ce pour plus de 300 microprojets, en étroite collaboration avec les assistants techniques européens. Cependant, il convient de signaler les multiples limites et lourdeurs constatées en ce qui concerne l'application des normes boliviennes dans le cas de microprojets. Dans ce domaine également, sur la base de l'expérience acquise par le programme, il convient de poursuivre le dialogue avec le gouvernement afin de rendre les normes plus opérationnelles et le contrôle, partant, plus effectif.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.46. Un paiement d'un montant de 5 millions d'euros effectué en faveur du gouvernement du Mozambique au titre d'un programme dans le domaine de la sécurité alimentaire devait servir à financer les dépenses de certains ministères et institutions prioritaires pour l'exercice 2000. Le paiement en cause n'a cependant été effectué qu'en mai 2001 et les fonds correspondants ont été virés sur le compte du Trésor; à partir de ce moment, il n'a plus été possible de suivre leur utilisation ou d'établir un lien entre ce paiement et les dépenses des organismes concernés. La Cour n'est donc pas en mesure d'exprimer une opinion concernant l'utilisation de ces fonds.

Conclusions

5.47. Sur la base des informations probantes disponibles au niveau central à Bruxelles, les paiements effectués par la Commission apparaissent globalement légaux et réguliers. Cependant, le contrôle effectué auprès des organisations responsables de la réalisation et portant sur les 27 opérations ayant fait l'objet d'un contrôle sur place a révélé, dans six cas, des irrégularités concernant notamment les procédures d'appels d'offres relatives aux projets, ce qui est préoccupant.

5.48. S'agissant des paiements dont les opérations sous-jacentes ont été contrôlées au niveau des organisations responsables de la réalisation, l'étendue de l'audit relatif au PAM a été limitée (voir point 5.31). L'absence d'opinion pour le projet au Mozambique (voir point 5.46) concerne également des paiements de cette nature.

5.49. Le fait que la Commission n'ait pas fourni d'orientations aux partenaires responsables de la réalisation des opérations, notamment les ONG, est en partie à l'origine des procédures de contrôle interne non satisfaisantes mises en place au niveau des organisations concernées (voir points 5.40-5.41); il est cependant impossible d'en déterminer les conséquences, la Commission n'ayant effectué aucune analyse ni aucun contrôle dans certains domaines (voir points 5.36-5.37).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.46. *Les versements devaient être effectués début 2001 (des décaissements sur le budget 2000 étaient possibles jusqu'au 31 mars 2001), mais ils ont été reportés au mois de mai 2001 en raison de la communication tardive des statistiques relatives aux importations par la Banque centrale.*

Malgré ce retard, le gouvernement a apparemment garanti les dépenses publiques visées en les préfinançant, ainsi que cela a été indiqué dans le rapport d'audit de septembre 2001. Ce soutien budgétaire doit être considéré comme le principal instrument permettant de canaliser les ressources financières vers le secteur public (le budget du Mozambique dépend pour moitié de l'aide étrangère) afin de garantir que les services publics seront fournis par l'État dans le cadre et au-delà du processus de réforme soutenu par le programme de sécurité alimentaire de la CE.

5.47. *La Commission prend bonne note des conclusions de la Cour et réexaminera les cas cités. Elle considère que les mesures prises dans le cadre de la réforme de la gestion financière permettront de résoudre les problèmes identifiés.*

5.49. *La Commission a déjà pris des mesures pour augmenter le nombre d'audits des partenaires, en particulier les ONG. Dans le nouvel appel à propositions, la procédure d'audit est maintenant systématique pour chacun des projets ONG.*

Dans le secteur de l'aide humanitaire, la Commission considère que les lignes directrices, les instructions, le nombre de réunions et de contacts, de même que les contrôles et les audits portant sur les partenaires responsables de la mise en œuvre sont relativement étendus. Toutefois, les services de la Commission cherchent constamment à apporter des améliorations à cet égard afin d'obtenir des résultats plus satisfaisants.

Recommandations

5.50. Les recommandations de la Cour sont les suivantes:

a) la Commission devrait prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les organisations chargées de la gestion de fonds communautaires renforcent leurs systèmes de contrôle interne, notamment pour assurer le caractère approprié des pièces justificatives et des procédures d'appels d'offres. La Commission devrait définir plus précisément les normes minimales à respecter;

b) la Commission devrait prendre les mesures nécessaires afin de faire en sorte que le nombre d'examens et d'audits effectués par ses propres services ou en son nom soit suffisant pour lui permettre de juger si les procédures de contrôle interne appliquées par ses partenaires sont adéquates, et, dans la négative, de prendre des mesures correctrices;

c) l'accord relatif à la clause de vérification passé entre la Commission et les Nations unies devrait être clarifié afin d'assurer une coopération adéquate et opportune entre les institutions de l'Union européenne et les organes de l'ONU concernés.

5.50.

a) 1. *En ce qui concerne l'aide humanitaire, la Commission estime que le problème ne porte que sur un petit nombre de cas. Le contrôle du partenaire ECHO, les instructions, la communication, les dialogues, l'évaluation, la surveillance, les contrôles et les audits sont étendus et relativement exhaustifs. Les normes minimales sont communiquées aux partenaires, mais doivent être modifiées et rationalisées en vue d'une application plus cohérente de la part de ces derniers.*

Dans le cadre de la réforme sont actuellement élaborés un nouveau règlement financier, de nouvelles modalités d'application, ainsi qu'un nouveau contrat-cadre de partenariat.

2. *S'agissant de l'aide alimentaire, les mesures suivantes ont été prises par la Commission afin de vérifier l'application correcte des procédures:*

— *allocations EuronAid: vérification du respect des procédures d'appel d'offres avec accord formel sur l'attribution des marchés et audit externe de cette organisation,*

— *allocations financières aux ONG: obligation pour les ONG de réaliser un audit annuel, ainsi qu'un audit final à la clôture du projet, et de faire le rapport à la Commission (article 16.4 des conditions générales). Ces audits englobent également la vérification de la régularité des dépenses en fonction du respect des règles d'attribution de marché,*

— *allocations directes aux gouvernements [voir point b)].*

b) 1. *En ce qui concerne l'aide humanitaire, la Commission a engagé en juin 2002 une société d'audit externe en vue de la réalisation d'audits pour ECHO, ce qui augmentera considérablement le nombre d'audits déjà réalisés. Chaque partenaire d'ECHO, en particulier, pourra ainsi être soumis à un audit tous les deux ans. De plus, les ressources humaines consacrées à l'audit ont été multipliées par trois.*

2. *S'agissant de l'aide alimentaire, des révisions à mi-parcours, des révisions finales et des audits sont régulièrement exécutés, que ce soit pour l'aide directe ou l'aide indirecte.*

Synthèse et appréciation spécifique

5.51. La Commission a bien engagé la réforme de son système de contrôle interne dans le domaine des actions extérieures, et le SAI a contribué de manière très appréciable à l'identification des risques inhérents à ce domaine et des problèmes à traiter. Certaines questions doivent cependant encore être examinées attentivement avant de pouvoir être résolues, notamment la mise en place d'un examen systématique et satisfaisant des opérations communautaires au niveau des intermédiaires et des bénéficiaires finals, ainsi que l'utilisation d'un système d'information de gestion complet et fiable. En outre, les mesures prises pour améliorer la gestion financière ne seront pleinement efficaces que lorsque des instruments appropriés permettant une application cohérente des orientations établies par l'AIDCO dans tous les domaines relevant de sa responsabilité auront été mis au point.

5.52. Dans ces conditions, la Cour ne peut pas encore s'appuyer sur les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission pour obtenir en partie l'assurance qu'elle cherche à fournir pour le domaine des actions extérieures. Pour 2001, la Cour a examiné les systèmes de contrôle interne ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes dans le domaine de l'aide alimentaire et humanitaire. Elle est arrivée à la conclusion que, si les paiements effectués au niveau de la Commission sont apparus légaux et réguliers, les insuffisances affectant les procédures de contrôle interne des partenaires responsables de la mise en œuvre des actions ont entraîné des irrégularités au niveau local. La Commission devrait donc améliorer son suivi et fournir à ses partenaires des orientations de meilleure qualité concernant leurs procédures de contrôle interne (voir points 5.47-5.50).

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

*Procédures de mise en concurrence des marchés de services du programme Tacis***Introduction**

L'audit précédent de la Cour

5.53. Le rapport spécial n° 16/2000 ⁽¹⁵⁾ portait sur les procédures de mise en concurrence des marchés de services des programmes Phare et Tacis. Cet audit relatif aux contrats passés entre 1996 et 1998 a montré que

5.51. *La Commission reconnaît que certaines questions doivent faire l'objet d'une attention constante et a déjà pris les mesures qui s'imposent.*

5.52. *La Commission a pris bonne note de la conclusion générale de la Cour. Ainsi que cela été expliqué aux points précédents, elle a déjà pris les mesures nécessaires pour augmenter le contrôle des procédures et des comptes des différents projets, notamment avec les ONG. Cette politique est d'ores et déjà systématisée dans le cadre de toutes les nouvelles attributions de contrat ou des appels à propositions.*

Dans le secteur de l'aide humanitaire, la Commission considère que les lignes directrices, les instructions, le nombre de réunions et de contacts, de même que les contrôles et les audits portant sur les partenaires responsables de la mise en œuvre sont relativement étendus. Toutefois, les services de la Commission cherchent constamment à apporter des améliorations à cet égard afin d'obtenir des résultats plus satisfaisants.

⁽¹⁵⁾ JO C 350 du 6.12.2000.

les procédures d'attribution des marchés de services présentaient des risques, et mis en évidence les faiblesses des systèmes retenus à l'époque par la Commission, qui ont porté atteinte à la concurrence entre soumissionnaires, ainsi qu'à la transparence et à l'efficacité des procédures.

5.54. Les principales recommandations formulées dans le rapport spécial susmentionné étaient les suivantes:

- a) les procédures d'attribution des contrats de services devraient être harmonisées au sein de la Commission;
- b) la rigueur des procédures de présélection et d'évaluation devrait faire l'objet d'une attention toute particulière. La Commission devrait garantir la rectitude et l'indépendance des évaluateurs (en évitant les conflits d'intérêts) et s'assurer que les comités d'évaluation ne s'écartent pas des modalités et des critères d'évaluation indiqués aux soumissionnaires;
- c) la rotation du personnel affecté à des tâches relevant pour la plupart de prérogatives de service public devrait être réduite, et une connaissance suffisante des procédures devrait être assurée;
- d) une base de données reprenant l'ensemble des experts, avec mention de leurs performances, devrait être établie et tenue à jour;
- e) les suites données aux plaintes et aux irrégularités devraient être documentées de manière précise et complète.

5.55. La Commission a répondu que, depuis l'audit, de nombreuses mesures avaient été prises, comme l'élaboration du nouveau manuel d'instructions qu'elle a adopté en novembre 1999 (marchés de services, de fournitures et de travaux conclus dans le cadre de la coopération communautaire en faveur des pays tiers), la standardisation des documents et la création d'un site Internet.

Situation en 2002

5.56. Lors de l'examen du rapport spécial n° 16/2000, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a invité la Cour à entreprendre un suivi des nouvelles procédures de mise en concurrence.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.57. L'objectif de ce suivi était de déterminer si, pour le programme Tacis, la Commission avait adopté et effectivement mis en œuvre les mesures recommandées par la Cour, et si celles-ci produisaient les effets attendus. Des contrôles sur pièces, des entretiens et l'examen d'un échantillon de 30 contrats (environ 15 % du total) passés dans le cadre du système de passation des marchés Tacis en 2001 ont permis de collecter un certain nombre d'informations probantes.

Mise en œuvre des recommandations de la Cour

Des procédures et des règles harmonisées ont été adoptées en 2001, mais leur mise en œuvre peut être améliorée

5.58. En janvier 2001, le nouveau manuel d'instructions a été complété par un guide pratique d'attribution des contrats d'aide extérieure de la Communauté européenne. La mise en place de mesures comme l'utilisation de listes de contrôle, de formulaires et de contrats types (comprenant une ventilation simplifiée des coûts), le déroulement à huis clos des délibérations du comité d'évaluation (afin d'assurer la sécurité et la confidentialité) et le recours limité aux entretiens lors des évaluations techniques (à présent pratiquement supprimés), a permis d'améliorer sensiblement le système de passation des marchés.

5.59. Bien que de nouvelles mesures aient été prises pour améliorer le système de gestion et d'archivage des dossiers de la Commission, le personnel s'occupant de la passation des marchés ne dispose toujours d'aucun système de documentation et d'analyse des problèmes et des plaintes susceptible de fournir des informations en retour permettant d'éviter l'apparition de situations non satisfaisantes à l'avenir.

5.60. Dans un tiers des marchés examinés, une ou deux sociétés seulement ont franchi le cap de l'évaluation technique. La décision, prise lors de l'entrée en vigueur du manuel d'instructions, de modifier délibérément les coefficients de pondération attribués à la qualité technique des offres et au prix (de 70-30 à 80-20) a encore réduit la concurrence par les prix lors de l'attribution des marchés de services.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.57. *Les contrats examinés par la Cour étaient les premiers à avoir été établis conformément au Guide pratique d'attribution des contrats d'aide extérieure de la CE. Le service commun RELEX vient d'être démantelé. Le personnel des anciens bureaux d'assistance technique a dû être intégré dans l'Office de coopération EuropeAid récemment restructuré. Il y a donc inévitablement eu une période d'apprentissage au cours de laquelle le personnel s'est familiarisé avec la nouvelle organisation et les nouvelles procédures. Les services concernés n'ont donc pas fonctionné normalement pendant ce temps.*

5.59. *Le réseau des unités de gestion financière et contractuelle créé au sein de l'Office de coopération EuropeAid tient lieu de forum permanent où les problèmes sont discutés de manière à trouver des solutions communes. Pour prévenir le renouvellement de situations particulières, des mesures utiles sont prises sous la forme d'une note d'instructions et/ou d'une révision des documents standard annexés au guide pratique. La création sur le site d'EuropeAid d'une page consacrée aux questions fréquemment posées est également envisagée.*

5.60. *Cette règle a été établie pour refléter notre volonté de privilégier la qualité plutôt que le prix. Les professionnels y sont pleinement favorables, y compris les États membres. Elle fonctionne bien dans la pratique et garantit que nous n'attribuons pas de marchés à des soumissionnaires de qualité médiocre pour l'unique raison qu'ils sont moins chers. Le budget maximum est publié dans l'avis de marché de sorte que les soumissionnaires tentent généralement de présenter des offres*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.61. Les comités d'évaluation ont appliqué scrupuleusement les critères d'évaluation indiqués aux soumissionnaires, ce qui constitue un progrès par rapport à la situation antérieure. Parfois, les critères de sélection et d'attribution étaient toutefois vagues et difficiles à apprécier.

5.62. Les conflits d'intérêt représentent toujours un facteur de risque. Ce problème concerne notamment le recrutement d'évaluateurs externes et les cas où un soumissionnaire serait injustement avantagé par rapport à ses concurrents en raison de sa participation à l'élaboration des termes de référence. C'était le cas pour l'un des marchés examinés (le même expert a élaboré les termes de référence et est intervenu en tant qu'évaluateur; il faisait également partie d'un institut commercial national lié au soumissionnaire retenu). Conformément au guide pratique, le soumissionnaire n'aurait pas dû pouvoir participer à cet appel d'offres. Dans un autre cas examiné, le gestionnaire de projet, tous les évaluateurs ainsi que le soumissionnaire retenu (société et experts clés) étaient tous de la même nationalité, ce qui accroît le risque de partialité. Bien qu'il ne puisse pas être prouvé qu'un autre soumissionnaire aurait obtenu le marché dans ce cas, la confiance dans le système de passation des marchés se trouve diminuée par ce type d'incident.

financières s'approchant le plus possible de ce montant. Elles ne présentent donc que rarement d'importantes différences. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'accorder trop d'importance à la comparaison des offres financières lors du choix opéré entre les offres qui répondent aux critères techniques. À l'échelle internationale, il y a eu de nombreux cas où des opérateurs commerciaux ont profité de procédures publiques d'appel d'offres dans lesquelles les adjudicataires ont été retenus pour leurs prix mais ont ensuite été incapables de fournir des services de qualité. Nous voulons veiller à ce que les soumissionnaires soient conscients que le principal critère à nos yeux est la qualité technique de leurs offres. Cette pondération est conforme à la pratique de la Banque mondiale et d'autres donateurs internationaux.

5.61. *Au cours de la phase transitoire nécessaire à l'instauration de nouvelles procédures, il a fallu quelque temps pour que le personnel soit habitué à fixer des critères de sélection et d'attribution pertinents. Par la suite, la situation s'est améliorée.*

5.62. *Dans le premier cas, tous les évaluateurs avaient signé une déclaration d'impartialité et de confidentialité, dans laquelle ils attestaient de leur indépendance — compte tenu de l'existence éventuelle d'un lien passé ou présent, direct ou indirect, qu'il soit financier, professionnel ou d'une autre nature. L'un des évaluateurs, qui travaille au ministère des affaires étrangères d'un État membre, avait également pris part à l'élaboration du cahier des charges. On a découvert par la suite qu'il avait été lié à un institut national de promotion du commerce appartenant à l'adjudicataire, contrairement à ce qu'il avait indiqué dans sa déclaration d'impartialité et de confidentialité. La Commission a enquêté sur ce cas isolé et est arrivée à la conclusion que, l'évaluateur en question ayant attribué la note la plus faible à l'adjudicataire, rien ne permettait de prouver que l'impartialité de l'évaluation avait été compromise.*

Les évaluateurs sont sélectionnés sur la base de leurs compétences techniques, indépendamment de leur nationalité. Pour des raisons pratiques, la Commission cherche à ce que le comité d'évaluation compte au moins un membre votant originaire du pays bénéficiaire, ce qui implique que les trois membres votants au minimum ont nécessairement au moins deux nationalités différentes. Dans le deuxième cas, exceptionnel, cité par la Cour, le représentant du pays bénéficiaire n'a pu être présent, et un autre évaluateur a rapidement été désigné. La Commission a enquêté sur ce cas et est parvenue à la conclusion que la nationalité des évaluateurs n'avaient aucunement influencé le résultat de l'évaluation. En règle générale, l'annulation de la procédure d'appel d'offres au simple motif que les seuls évaluateurs dûment qualifiés disponibles étaient de la même nationalité aurait été déplorée tant par les soumissionnaires concernés que par le pays bénéficiaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La réorganisation de la Commission et les problèmes de ressources humaines connexes ont entravé la planification des opérations de passation des marchés dans le cadre de Tacis

5.63. Le nouvel Office de coopération EuropeAid a été créé en janvier 2001. Au même moment, de nombreux bureaux d'assistance technique (BAT) ont été démantelés, y compris la *procurement unit* de Tacis, qui a été supprimée à la fin de mars 2001. Ces changements visaient à réduire la rotation du personnel affecté à des tâches relevant pour la plupart de prérogatives de service public; cependant, ils ont eu une incidence négative sur la mise en œuvre du programme Tacis et sur les procédures de mise en concurrence. En 2001, le lancement des appels d'offres a été retardé en raison de la rotation élevée et chronique du personnel ainsi que du recrutement tardif de gestionnaires statutaires de marchés; l'efficacité du système de passation des marchés s'en est par conséquent trouvée diminuée.

5.64. À la mi-2001, il apparaissait clairement qu'un certain nombre d'appels d'offres déjà lancés ou sur le point de l'être ne permettraient pas de respecter les délais prévus pour la passation des contrats et/ou pour les décaissements, les termes de référence n'étant pas encore prêts ni entérinés par le bénéficiaire. Dans un cinquième des cas examinés, la durée du projet avait été réduite de manière significative tandis que le budget était resté inchangé; en outre, les termes de référence avaient été modifiés, soit juste avant le lancement de l'appel d'offres, soit après, pendant la négociation du contrat, voire après la signature de celui-ci.

Conclusion

5.65. Des mesures ont été prises pour renforcer le système de passation des marchés dans le cadre du programme Tacis, notamment l'adoption de procédures harmonisées et de contrats types. Il reste néanmoins certains domaines dans lesquels il conviendrait d'améliorer encore ces procédures afin d'assurer une transparence maximale et des conditions de concurrence équitables en matière de mise en concurrence.

Recommandations

5.66. La Cour insiste sur l'une de ses précédentes recommandations, à savoir que la stabilité est primordiale en matière de personnel et qu'il conviendrait de poursuivre les efforts déployés en ce sens.

5.63. La Commission accepte les observations de la Cour relatives aux effectifs en ce qui concerne le premier semestre de 2001. Le personnel des anciens bureaux d'assistance technique a dû être intégré dans la nouvelle structure, ce qui a inévitablement affecté la gestion du programme. Depuis le second semestre de 2001, des efforts ont été déployés pour améliorer la situation, dans la limite des faibles ressources disponibles.

5.64. La Commission a dû limiter la durée de certains projets financés dans le cadre d'anciens programmes d'action afin d'être en mesure de poursuivre l'exécution de ces projets. Dans ces cas, toutefois, même compte tenu du laps de temps limité dont elle disposait, la portée des travaux (et, partant, le budget maximal disponible) demeure identique. La Commission a toutefois veillé à ce que les projets restent réalisables et à ne pas porter atteinte à la concurrence.

5.65. La Commission se félicite que la Cour approuve la mise en œuvre du guide pratique et constate les progrès déjà accomplis. L'application des nouvelles procédures s'est améliorée après la phase initiale de transition pendant laquelle la Cour a procédé à son examen.

5.66. La Commission a pris des mesures pour améliorer la situation en matière d'effectifs, dans les limites des ressources disponibles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.67. Un système d'information et de gestion contenant des données relatives aux experts et aux contractants devrait être élaboré.

5.68. Les suites données aux plaintes et aux irrégularités, de même que l'ensemble des problèmes survenus au cours des procédures de mise en concurrence, devraient être documentés et faire régulièrement l'objet d'un examen de la part de tous les agents chargés de la passation des marchés.

Cofinancement d'actions exécutées par des organisations non gouvernementales (ONG)

Introduction

5.69. L'audit du cofinancement des actions exécutées par des ONG pour 1999 portait sur la gestion de la Commission ainsi que sur la gestion et les systèmes de contrôle interne d'un échantillon d'ONG.

5.70. Les principales observations formulées par la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽¹⁶⁾ étaient les suivantes:

- a) les propositions de projets élaborées par les ONG ne comportaient généralement aucune indication sur la manière d'assurer la durabilité de ces derniers;
- b) les procédures appliquées en matière de passation des contrats avec les ONG n'ont pas été identiques pour toutes les lignes budgétaires;
- c) le délai entre les demandes d'aide des ONG et la notification des décisions de la Commission était trop long;
- d) les contrôles *ex post* relatifs aux actions mises en œuvre par des ONG devraient être améliorés et des évaluations devraient être régulièrement réalisées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.67. *Le Guide pratique d'attribution des contrats d'aide extérieure de la CE comprend déjà des formulaires d'évaluation des contractants qui doivent être remplis au terme de chaque projet par le gestionnaire de projet de l'autorité contractante. Ce formulaire fournit aux unités de gestion financière et contractuelle de l'Office de coopération EuropeAid des informations sur les résultats obtenus par les experts et les contractants.*

Si ces renseignements ne sont pas encore actuellement consignés dans une base de données informatique, tel est clairement le but poursuivi. Une base de données concernant les contrats accessible à toute la Commission est en cours de développement.

5.68. *Voir la réponse au point 5.59. Les problèmes récurrents rencontrés au cours des procédures d'appel d'offres sont examinés lors des réunions mensuelles d'un réseau d'agents chargés de la passation des marchés dans toutes les directions générales concernées par les relations extérieures. Les procès-verbaux de ces réunions sont publiés en interne par voie électronique. Les mesures de suivi ont notamment consisté à établir des instructions internes et à réviser les documents standard du guide pratique.*

⁽¹⁶⁾ Points 5.21-5.27 et 5.79-5.93.

5.71. Dans le cadre de la procédure de décharge pour l'exercice 1999, la Commission a annoncé, dans son plan d'action ⁽¹⁷⁾, des améliorations concernant le suivi, les contrôles *ex post* et l'harmonisation des procédures de passation des contrats avec les ONG.

Initiatives de la Commission

Propositions des ONG et procédures de passation des contrats

5.72. La Commission a résolu le problème du manque de clarté des propositions élaborées par les ONG et de l'absence d'uniformité des procédures en adoptant une nouvelle procédure d'appels à propositions en 2000. Dans le cadre de celle-ci, les ONG peuvent présenter à la Commission des propositions d'actions à (co)financer. Ces propositions devraient contenir des informations précises sur les ONG (notamment leur situation financière et les contrats passés précédemment avec la Commission), sur l'action envisagée (concernant par exemple la nature de l'intervention, les bénéficiaires et le suivi), sur l'interaction entre les objectifs, les activités, les résultats, les moyens et ressources et les indicateurs de performances (cadre logique) ainsi que sur les éléments permettant d'établir le caractère durable des actions.

5.73. Les propositions pour 2000 ont été évaluées sur la base de critères relatifs à la pertinence des actions (par exemple, groupes cibles, besoins et objectifs), à la méthodologie proposée (par exemple, conception du projet et participation des partenaires) ainsi qu'à la durabilité, au budget et à la capacité de gestion des ONG. La procédure attribuée aux délégations un rôle important en matière d'évaluation; dans la pratique, leur contribution s'est cependant avérée limitée, les services centraux ne leur ayant pas accordé un délai suffisant pour répondre. Par conséquent, la majeure partie des travaux d'évaluation ont été effectués à Bruxelles. Sur quelque 1 100 propositions, environ 400 projets ont été sélectionnés sur la base des résultats de l'évaluation et des disponibilités financières.

Délais

5.74. L'application de la procédure d'appels à propositions susmentionnée a permis d'harmoniser les procédures en matière de passation des contrats avec les ONG et d'améliorer sensiblement la transparence de la

⁽¹⁷⁾ Communication de la Commission SEC (2001) 246 final du 5.3.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

sélection. Cependant, cette procédure exigeante et approfondie a nécessité de la part des services centraux de la Commission un investissement important en ressources et en temps. Ainsi, le délai entre la présentation des propositions des ONG et la passation des contrats avec celles-ci a-t-il encore excédé un an dans 66 % des cas examinés.

5.75. Il est peu probable que le nombre de propositions à examiner diminue à l'avenir et que le nombre d'agents affectés, au niveau central, à la gestion des contrats passés avec les ONG évolue. Un raccourcissement des délais est donc peu vraisemblable tant que les procédures actuelles seront appliquées. La Commission devrait envisager de charger les délégations d'effectuer une partie plus importante des travaux d'évaluation sur la base d'informations et d'orientations claires données par les services centraux, sous réserve d'en assurer ultérieurement le suivi.

Contrôles ex post et suivi

5.76. La Commission est en train de renforcer ses procédures de suivi et d'évaluation des projets. En particulier, l'obligation faite aux ONG d'assurer un suivi et de procéder à des évaluations, comme le prévoit la procédure d'appels à propositions, devrait constituer une base saine pour de nouvelles améliorations. De plus, la Commission met actuellement en place un système de suivi global pour les projets de développement, qui devrait permettre un suivi systématique des projets sur la base de critères tels que la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'incidence et la durabilité. Les résultats de ce suivi seront enregistrés dans une base de données facilement accessible aux agents de la Commission.

5.77. À l'occasion de sa mise en place, le système de suivi a été appliqué à quelque 500 projets. La société de conseil chargée d'aider la Commission à faire fonctionner le système a réalisé une évaluation de la situation actuelle dans ce domaine. Dans son rapport, elle en arrivait à la conclusion que les instruments de suivi, comme les rapports et les critères applicables en la matière, étaient désormais bien établis. Bien que le système de suivi permette désormais de détecter les déficiences des projets, des travaux supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir analyser leurs causes sous-jacentes. En outre, la Commission devrait régulièrement évaluer la qualité et la performance du système de suivi ainsi que la méthodologie qui le sous-tend.

5.75. Les procédures existantes prévoient une participation active des délégations à l'évaluation des propositions, et la Commission veillera à ce que celles-ci leur parviennent en temps utile pour pouvoir être évaluées.

La Commission a durci les critères d'éligibilité et circonscrit les domaines de financement prioritaire afin de limiter le nombre de propositions présentées lors de chaque appel. Cela devrait contribuer à réduire le temps nécessaire à l'évaluation et à écourter le délai entre la présentation des propositions et la signature des contrats.

5.76. Des progrès ont été accomplis en matière de suivi, ainsi que la Cour le constate. Les deux systèmes (à savoir le dispositif de suivi décrit dans l'appel de propositions et le système global de suivi des résultats) font l'objet d'une surveillance, mais il est trop tôt pour procéder à une évaluation exhaustive. La base de données interne concernant les résultats enregistrés par le système global de suivi est déjà opérationnelle.

5.77. La Commission compte poursuivre le perfectionnement et le développement de la méthode utilisée. Elle entend également évaluer, après deux ou trois ans d'utilisation du système, l'utilité des rapports de suivi et leur application dans la pratique.

Conclusion

5.78. La Commission a pris un certain nombre de mesures importantes pour améliorer sa gestion des opérations de cofinancement d'actions exécutées par des ONG. Les délégations devraient cependant disposer d'un délai suffisant pour pouvoir rendre un avis sur les propositions des ONG. La Commission devrait également envisager d'autres procédures de manière à raccourcir les délais entre la présentation des propositions par les ONG et la signature des contrats correspondants.

5.78. La Commission se félicite des observations de la Cour concernant les mesures adoptées. Les délégations seront associées à la procédure de consultation et un délai suffisant leur sera imparti pour qu'elles puissent formuler leur avis.

OBSERVATIONS PRINCIPALES DES RAPPORTS SPÉCIAUX*Assistance macrofinancière aux pays tiers et facilités d'ajustement structurel pour les pays méditerranéens*

5.79. L'audit de la Cour a porté sur l'appui au niveau macroéconomique de l'Union européenne aux processus de transition économique générale et de réforme structurelle dans certains pays tiers ⁽¹⁸⁾. Dans les pays candidats à l'adhésion, les pays des Balkans occidentaux et les nouveaux États indépendants, cette aide consiste le plus souvent en une «assistance macrofinancière» (AMF) tandis que, dans les pays tiers méditerranéens (MEDA), il s'agit de «facilités d'ajustement structurel» (FAS) ⁽¹⁹⁾. De 1998 à 2000, 822 millions d'euros ont été décaissés au titre de l'AMF dans neuf pays (dont 704 millions d'euros sous forme de prêts). Entre 1996 et 2000, 470 millions d'euros ont été octroyés sous forme de subventions à cinq pays dans le cadre des programmes FAS.

⁽¹⁸⁾ Rapport spécial n° 1/2002 sur l'assistance macrofinancière (AMF) aux pays tiers et les facilités d'ajustement structurel (FAS) dans les pays méditerranéens (JO C 121 du 23.5.2002).

⁽¹⁹⁾ L'Union européenne fournit aussi une aide aux ajustements structurels aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Voir le rapport spécial n° 5/2001 de la Cour des comptes européenne 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).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.80. Les principaux objectifs de l'audit étaient les suivants:

- a) apprécier le raisonnement sous-tendant l'élaboration des instruments;
- b) évaluer la qualité des procédures d'autorisation et de suivi des paiements de la Commission;
- c) estimer si la Commission a rempli de manière satisfaisante son obligation de présentation de rapports et a procédé à des évaluations détaillées.

5.81. S'agissant de l'AMF, la Commission n'a pas toujours respecté les cinq principes politiques adoptés par le Conseil Ecofin en 1995 (caractère exceptionnel, conditions politiques préalables, complémentarité, conditionnalité et discipline financière). Pour les programmes FAS, la Commission n'a pas fourni la documentation sur laquelle elle fonde ses principales décisions, notamment celles relatives au calcul du montant des subventions, ou à l'échelonnement et au montant des tranches. Les conditions relatives aux programmes concernaient souvent en priorité l'élaboration d'une législation et de plans d'action plutôt que leur mise en œuvre effective.

5.82. La Commission n'a pas procédé à des évaluations spécifiques exhaustives de la fiabilité des processus budgétaire et comptable des pays bénéficiaires de l'AMF et des FAS. S'agissant des opérations d'appui budgétaire, cela constitue une insuffisance grave, car, les fonds étant directement intégrés dans le système budgétaire du pays bénéficiaire partenaire, il n'est pas possible de faire la distinction entre leur utilisation et le reste du budget.

5.83. Bien que la nécessité de disposer d'une marge d'appréciation soit inhérente à des instruments comme les FAS ou l'AMF, la Commission n'a pas toujours clairement établi si certaines conditions avaient ou non été remplies. En particulier, la justification de la dérogation à certaines conditions n'était pas suffisamment documentée.

5.81. Les conclusions du Conseil Ecofin évoquées par la Cour sont informelles et juridiquement non contraignantes. Elles définissent des orientations générales pour la conception et la mise en œuvre de l'AMF. La majeure partie de l'AMF obéit à ces principes. Il peut y avoir certaines exceptions, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de la nature du programme, mais celles-ci sont connues et dûment vérifiées.

Étant donné que les FAS accompagnent les programmes de réforme des partenaires méditerranéens, un calendrier fixe des versements n'est pas requis (les tranches ne sont décaissées que si les conditions sont remplies). En effet: a) le rythme des réformes du pays partenaire doit être respecté et b) les FAS ne sont pas des instruments exceptionnels à utiliser pour financer d'urgence les déficits intérieurs et extérieurs.

5.82. L'ensemble des pays concernés par ces aides sont régulièrement passés en revue au titre de l'article IV du FMI, ce qui permet d'examiner et d'évaluer l'exécution budgétaire et la qualité des données concernant les finances publiques. Il s'agit d'une importante contribution à l'évaluation de la qualité des processus budgétaires et comptables.

5.83. Le décaissement peut reposer sur une évaluation globale de la réalisation des objectifs fixés, bien qu'il faille examiner toutes les informations pertinentes disponibles pour aboutir à une conclusion appropriée. Certaines actions qui n'auraient pas été prévues dans un accord initial peuvent être importantes pour atteindre l'objectif général.

Dans tous les cas, la Commission veillera à ce que l'octroi de dérogations soit convenablement étayé par des justificatifs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.84. L'évaluation des mesures par la Commission s'est révélée soit inexistante (AMF), soit de portée limitée (FAS).

5.85. La Cour a formulé les recommandations suivantes:

- a) la valeur ajoutée des interventions de l'Union européenne par rapport à celles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international devrait être établie plus clairement;
- b) il conviendrait d'envisager l'adoption d'une approche mieux harmonisée entre l'AMF et les FAS, afin d'assurer l'égalité de traitement entre les pays se trouvant dans des situations similaires;
- c) la Commission devrait rendre plus transparent son processus décisionnel pour les différentes phases de la gestion de l'assistance au niveau macroéconomique. Elle devrait notamment documenter la justification fournie pour les dérogations;
- d) le suivi, par la Commission, de la qualité de la gestion financière dans les pays bénéficiaires devrait être sensiblement amélioré et faire intervenir toutes les directions générales concernées;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.84. La Commission prévoit de lancer des évaluations indépendantes de programmes d'AMF sélectionnés, à compter de 2003. Celles-ci compléteront l'évaluation des ajustements et réformes économiques effectués dans les pays bénéficiaires qui figure déjà dans les rapports annuels concernant la mise en œuvre de l'AMF.

Une évaluation de l'appui aux politiques macroéconomiques est projetée pour 2004-2005. Il n'est pas prévu qu'elle couvre l'AMF. Une fois achevé, le rapport d'évaluation pourra être consulté sur le site internet de la Commission.

5.85.

- a) Un effort systématique est accompli pour assurer une complémentarité adéquate avec les programmes du FMI et/ou de la Banque mondiale. D'une manière générale, la mobilisation de l'AMF et des FAS est liée aux efforts de réforme supplémentaires qui sont exigés des pays partenaires bénéficiaires. En outre, les conditions de politique économique (notamment en ce qui concerne la réforme structurelle) liées à la mise en œuvre de l'assistance découlent aussi du calendrier de la coopération économique entre l'Union européenne et le pays bénéficiaire, comme le prévoient les accords d'association ou de coopération.
- b) Bien que l'AMF et les FAS ne soient pas conçues de la même façon et qu'elles poursuivent des objectifs quelque peu différents, un effort est en cours pour garantir la cohérence dans leurs procédures de mise en œuvre. L'observation de la Cour sera prise en considération dans ce contexte.
- c) Dans tous les cas, la Commission veillera à ce que l'octroi de dérogations soit convenablement étayé par des justificatifs.
- d) Les services de la Commission, y compris les délégations, assurent un suivi régulier des évolutions économiques et politiques des pays bénéficiaires. La Commission développe l'aptitude des délégations à surveiller les conditions politiques et économiques dans les pays bénéficiaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- e) il serait judicieux d'accorder une priorité plus élevée à la réalisation des évaluations.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- e) *La réforme générale prévoit déjà d'accorder plus d'importance à l'évaluation. Il est prévu d'évaluer à compter de 2003 des programmes d'AMF sélectionnés et toutes les FAS approuvées depuis 2000 incluent une provision financière pour réaliser une évaluation indépendante finale.*

CHAPITRE 6

Aide de préadhésion

6.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	6.1
Analyse de la gestion budgétaire	6.2-6.7
Les crédits d'engagement ont été pleinement utilisés	6.3
Sous-utilisation des crédits de paiement pour les nouveaux instruments de préadhésion	6.4-6.6
Montants restant à liquider	6.7
Sapard	6.8-6.28
Introduction	6.8-6.10
Mise en œuvre tardive dans les pays candidats	6.11-6.16
Déficiences affectant les méthodes mises en œuvre par la Commission pour approuver la gestion nationale de Sapard	6.17-6.24
Contrôle insuffisant du bon fonctionnement des systèmes	6.25-6.28
Suivi insuffisant des systèmes	6.25-6.26
Déficiences en matière d'établissement des rapports après la délégation de la gestion	6.27-6.28
Conclusions et recommandations	6.29-6.32
Mise en œuvre tardive dans les pays candidats	6.29-6.30
Déficiences affectant les méthodes mises en œuvre par la Commission pour approuver la gestion nationale de Sapard	6.31
Contrôle insuffisant du bon fonctionnement des systèmes	6.32

INTRODUCTION

6.1. Le présent chapitre porte sur les instruments destinés aux pays qui se préparent à adhérer à l'Union européenne. Il comporte des observations relatives à la gestion budgétaire concernant la rubrique 7 des perspectives financières et à la deuxième année de mise en œuvre du programme Sapard dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. La rubrique 7 des perspectives financières ne comporte que les crédits prévus par les instruments de préadhésion (Phare, ISPA et Sapard) et non pas ceux en faveur des pays méditerranéens qui restent attachés à la rubrique 4.

ANALYSE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

6.2. Le **tableau 6.1** donne une vue d'ensemble de l'exécution budgétaire du titre B7-0 relatif aux instruments de préadhésion et à la stratégie de préadhésion en faveur de pays méditerranéens pour l'exercice 2001.

Les crédits d'engagement ont été pleinement utilisés

6.3. La totalité des crédits d'engagement de la rubrique 7 a été utilisée en 2001. Pour les deux nouveaux instruments (Sapard et ISPA), les engagements effectués au cours de cet exercice sont respectivement de 540,0 millions d'euros et 1 121,2 millions d'euros⁽¹⁾. Pour le programme Sapard, il s'agit de décisions de dépenses de la Commission (et non pas de projets concrets) alors que pour le programme ISPA, il s'agit d'obligations juridiques contractuelles pour chaque projet effectivement souscrites.

6.2-6.3. *Les budgets affectés à l'aide de préadhésion s'appuient sur une évaluation des besoins des pays candidats. Ils sont élaborés sur la base des demandes formulées par le Conseil européen, notamment lors du sommet de Berlin, et des souhaits exprimés par le Conseil et le Parlement européen, qui désirent que des sommes considérables soient mises à la disposition de ces pays dans les plus brefs délais, de façon à ce que l'aspect financier ne constitue pas un frein à l'accomplissement des différentes tâches nécessaires en vue de leur adhésion. Le programme Sapard constitue essentiellement un instrument de développement institutionnel, dont l'objet est de permettre aux pays concernés de s'adapter sans trop de problèmes aux pratiques communautaires une fois qu'ils auront adhéré à l'Union. ISPA finance des mesures très spécifiques dans les secteurs de l'environnement et du transport, bien que certains aspects aient certainement trait à la préparation des pays candidats au Fonds de cohésion.*

⁽¹⁾ Y compris 41,2 millions d'euros engagés en 2001 sur des crédits de l'exercice 2000 reportés à 2001 par décision de la Commission.

Tableau 6.1 — Aide de préadhésion — Exécution du budget 2001

(Mio EUR)

Ligne budgétaire	Plafond des perspectives financières	Évolution du budget		Exécution du budget ⁽⁴⁾			
		Crédits initiaux ⁽¹⁾	Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾	Crédits utilisés	% des crédits définitifs disponibles	Crédits annulés	% des crédits définitifs disponibles
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c)/(b)	(e)	(f) = (e)/(b)
Crédits d'engagement							
Instrument d'aide à l'agriculture et au développement rural (Sapard) — préadhésion (chapitre B7-0 1)	540	540,0	540,0	540,0	100,0	0,0	0,0
Instrument structurel de préadhésion (ISPA) (chapitre B7-0 2)	1 080	1 080,0	1 080,0	1 079,9	100,0	0,0	0,0
Instrument Phare — préadhésion (chapitre B7-0 3)	1 620	1 620,0	1 620,0	1 616,5	99,8	3,5	0,2
Total rubrique 7	3 240	3 240,0	3 240,0	3 236,4	99,9	3,5	0,1
Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Chypre et Malte) (chapitre B7-0 4) ⁽³⁾		19,0	19,0	19,0	100,0	0,0	0,0
Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Turquie) (chapitre B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Stratégie de préadhésion (titre B7-0)		3 259,0	3 259,0	3 255,4	99,9	3,5	0,1
Crédits de paiement							
Instrument d'aide à l'agriculture et au développement rural (Sapard) — préadhésion (chapitre B7-0 1)		330,8	330,8	30,5	9,2	300,3	90,8
Instrument structurel de préadhésion (ISPA) (chapitre B7-0 2)		350,0	350,0	203,3	58,1	146,7	41,9
Instrument PHARE — préadhésion (chapitre B7-0 3)		1 420,4	1 420,4	1 159,8	81,6	260,6	18,4
Total rubrique 7		2 101,2	2 101,2	1 393,6	66,3	707,7	33,7
Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Chypre et Malte) (chapitre B7-0 4) ⁽³⁾		13,0	13,0	2,5	19,5	10,5	80,5
Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Turquie) (chapitre B7-0 5) ⁽³⁾		p.m.	p.m.				
Stratégie de préadhésion (titre B7-0)		2 114,2	2 114,2	1 396,1	66,0	718,1	34,0

⁽¹⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 14 décembre 2000 (JO L 56 du 26.2.2001).⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, mais ne comprenant pas les crédits reportés de 2000, 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 stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens relève de la rubrique 4.⁽⁴⁾ Crédits reportés à 2002: 0,0 million d'euros, sauf pour le chapitre B7-0 2: 0,1 million d'euros.

Source: Compte de gestion 2001.

Sous-utilisation des crédits de paiement pour les nouveaux instruments de préadhésion

6.4. S'agissant du chapitre B7-0 3, les crédits de paiement de l'exercice ont été utilisés de manière élevée pour le programme Phare proprement dit (à hauteur de 81,6 %).

6.5. Pour les nouveaux instruments, les montants payés sont très faibles. Pour les engagements du programme Sapard contractés fin 2000, 30,5 millions d'euros, soit 9,2 % des crédits inscrits en 2001, et 6,5 % des crédits disponibles, ont été versés sous forme d'avances aux administrations des pays candidats, qui ont transféré un million d'euros aux bénéficiaires finals (voir point 6.11). Dans la mesure où ces engagements avaient à peine été utilisés à la fin de l'année 2001, le délai supplémentaire pour les paiements risque de ne pas être respecté (voir point 6.10). Pour le programme ISPA, la Commission a effectué des paiements de 25,3 millions euros concernant les engagements de l'exercice et de 177,9 millions euros pour ceux restant à liquider à fin 2000, soit 58,1 % des crédits prévus.

6.6. Dans ces deux cas, la Commission a largement surestimé les capacités d'absorption des bénéficiaires et n'a pas fondé les prévisions budgétaires sur une évaluation réaliste des délais nécessaires à la mise en place des systèmes de gestion. Pour le programme ISPA, la Commission indique que, là aussi, il s'agit d'avances payées sur base de l'approbation des projets à soutenir.

6.4. *Le degré élevé d'utilisation des crédits résulte de l'exécution, conformément aux prévisions, d'un grand nombre d'actions inscrites au budget. Le fait que le programme Phare soit bien établi, au contraire des autres instruments de préadhésion, a contribué à cette situation.*

6.5. *Sapard étant mis en œuvre d'une manière totalement décentralisée, les paiements effectués par la Commission requièrent que les pays candidats aient créé des structures administratives capables de garantir une gestion financière saine des fonds communautaires. Les cinq pays qui disposaient déjà de ces structures à la fin de l'année 2001 représentaient moins d'un quart de l'allocation Sapard globale. La faible exécution du budget tient également à la pratique de la Commission qui consiste à limiter les avances à la moitié seulement du maximum légal. En outre, les paiements aux bénéficiaires finals ne peuvent être effectués que lorsque ceux-ci ont encouru des dépenses éligibles, ce qui se produit souvent, inévitablement, plusieurs mois après que le projet a été approuvé, comme c'est le cas dans les États membres.*

6.6. *Les prévisions de dépenses pour 2001 ont été établies bien avant la fin de l'année 2000. À cette époque, en l'absence d'expériences préalables de gestion décentralisée dans des pays tiers, les estimations avaient été fondées sur l'hypothèse selon laquelle tous les pays éligibles pourraient appliquer l'instrument partiellement fin 2000 et entièrement à partir de 2001. Cette hypothèse semblait alors réaliste, également aux yeux des pays concernés.*

En ce qui concerne ISPA, la Commission souhaite souligner qu'elle a, ainsi que la Cour l'indiquait déjà dans son rapport annuel 2000, approuvé la plupart des projets de l'année 2001 à la fin de l'année 2000. De plus, et contrairement à ce qui se passe dans les États membres, les protocoles de financement doivent être contresignés par le pays bénéficiaire, et la Commission ne peut guère influencer sur la rapidité avec laquelle cette signature intervient. Les versements n'ont démarré qu'en 2001, aucun paiement n'ayant été effectué en 2000. Certaines faiblesses du cadre administratif des pays candidats et des difficultés dans la gestion de gros investissements d'infrastructure ont provoqué des retards au cours de la phase de lancement d'ISPA.

Montants restant à liquider

6.7. 7,4 % des 3 206,5 millions d'euros engagés depuis la mise en place des nouveaux instruments ont pu être liquidés à la fin de 2001 (2,9 % des 1 069 millions d'euros engagés pour Sapard et 9,6 % des 2 137,5 millions d'euros engagés pour ISPA). Le volume des engagements restant à liquider du programme Phare augmente lui aussi régulièrement.

6.7. *La réalisation des grands projets d'infrastructure nécessite des travaux préparatoires considérables préalablement à la signature des contrats et à l'exécution des versements. L'expérience montre que la procédure d'appel d'offres relative aux gros marchés d'infrastructures prend, dans le meilleur cas, au moins neuf mois, depuis la publication de l'avis de marché jusqu'à la signature du contrat. Reflétant les progrès enregistrés dans la mise en œuvre, 203 millions d'euros ont été versés en 2001 et les résultats du premier semestre montrent que le rythme des versements s'est sensiblement accru en 2002.*

En ce qui concerne le programme Phare, l'accroissement des engagements non utilisés résulte du niveau élevé d'engagements nouveaux au cours de la période 2000/2001 qui n'avaient pas été utilisés fin 2001, ce qui est conforme au cycle de mise en œuvre de trois ans (les pays candidats ayant deux ans pour passer les marchés et un an pour mener à bien leurs projets).

SAPARD

Introduction

6.8. Le règlement relatif au programme Sapard ⁽²⁾ a fixé le début de celui-ci au 1^{er} janvier 2000. En 2001, sa mise en œuvre a principalement consisté en la mise en place des systèmes de gestion et de contrôle dans les pays candidats à l'adhésion ⁽³⁾ ainsi qu'en leur contrôle et leur approbation par la Commission. Les règles nécessaires à leur approbation ont été adoptées le 29 novembre 2000 ⁽⁴⁾ sur la base du règlement (CE) n° 2222/2000 de la Commission du 7 juin 2000 ⁽⁵⁾. Les paiements aux bénéficiaires finals ayant été très faibles, l'audit de la Cour relatif à Sapard a donc été centré sur la manière dont la Commission a analysé et surveillé la mise en place et le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les pays candidats.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil du 21 juin 1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion (JO L 161 du 26.6.1999, p. 87).

⁽³⁾ Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie (Sapard ne s'applique pas à Chypre, à Malte et à la Turquie).

⁽⁴⁾ Voir les points 6.43 et 6.52 du rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2000.

⁽⁵⁾ JO L 253 du 7.10.2000, p. 5.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.9. Sapard est le premier programme d'aide extérieure de l'Union européenne mis en œuvre de manière décentralisée. Cela signifie que les décisions relatives à la sélection des projets, aux appels d'offres et aux adjudications ⁽⁶⁾ ne sont pas prises par la Commission, mais par les pays candidats et que la Commission se limite à un contrôle *ex post* des dépenses. La base juridique relative à Sapard subordonne la gestion décentralisée dans un pays candidat à une décision de la Commission qui doit être fondée sur une analyse des systèmes de gestion et de contrôle du pays considéré. Cette analyse est réalisée dans le prolongement de l'agrément national, à savoir l'approbation par les autorités nationales compétentes des systèmes de gestion et de contrôle. Le **tableau 6.2** indique pour chacun des dix pays candidats la date d'octroi de l'agrément national des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que la date de leur approbation par la Commission («délégation de la gestion»).

6.10. Les crédits de Sapard sont régis par la même procédure de dégagement que les Fonds structurels dans les États membres. Les crédits inscrits au budget de l'exercice 2000 qui n'ont pas été consommés au cours des deux années ultérieures (c'est-à-dire avant la fin de 2002), doivent être annulés. Le règlement financier dispose que, dans certains cas particuliers, la Commission peut adapter la date limite d'exécution des engagements pluriannuels. À la suite des retards mentionnés au point 6.8, aucune décision concernant la délégation de la gestion aux pays candidats n'a été prise en 2000. La Commission a jugé que ces retards constituaient des cas particuliers et a donc repoussé la date limite d'exécution des opérations financées par les crédits 2000, de la fin 2002 à la fin 2003.

Mise en œuvre tardive dans les pays candidats

6.11. Le **tableau 6.2** présente l'état d'avancement de la mise en œuvre de Sapard dans les dix pays bénéficiaires au 31 décembre 2001. La Commission a approuvé, en 2001, les systèmes de contrôle et de gestion de cinq pays candidats pour la moitié seulement des mesures

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.9. *La mise en œuvre décentralisée de Sapard était considérée comme le moyen le plus efficace de préparer les pays candidats à appliquer l'acquis communautaire conformément au règlement de base du Conseil. Lors de l'adhésion, le système créé pour Sapard ne devra subir que quelques modifications mineures afin d'être compatible avec les exigences actuelles des fonds structurels et du FEOGA-Garantie.*

6.11. *La raison pour laquelle toutes les mesures n'ont pas été incluses dans les systèmes approuvés au cours de la phase initiale tient à la nécessité de minimiser les retards enregistrés dans la réalisation des travaux préparatoires dans chaque pays bénéficiaire.*

⁽⁶⁾ En vertu des dispositions relatives à l'aide extérieure du règlement financier, ces opérations essentielles sont gérées par la Commission. C'est le cas pour Phare et ISPA, alors que Sapard est géré de manière décentralisée.

Tableau 6.2 — Mise en œuvre de Sapard en 2001 dans les pays candidats

(Mio EUR)

	Date de l'accréditation nationale ⁽¹⁾	Date de la décision de la Commission ⁽¹⁾	Fonds UE disponibles en 2000	Fonds UE disponibles en 2001	Total des fonds UE disponibles	Nombre de projets approuvés	Part UE des projets approuvés ⁽³⁾	Taux d'exécution des engagements (%)	Dépenses effectives 31.12.2001 ⁽⁴⁾	Taux d'exécution des paiements (%)
					(a)	(b)	(c)	(c)/(a)	(d)	(d)/(a)
Bulgarie	18/12/00	14/5/01	53,0	54,1	107,1	41	6,1 ⁽²⁾	5,7	0,7	0,7
Estonie	15/6/01	15/6/01	12,3	12,6	24,9	130	5,9	23,7	0,3	1,2
Slovénie	11/9/01	19/11/01	6,5	6,6	13,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lituanie	26/11/01	26/11/01	30,3	31,0	61,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lettonie	7/7/01	6/12/01	22,2	22,7	44,9	0	0,0	0,0	0,0	0,0
République tchèque	13/11/01	15/4/02	22,4	22,9	45,3	0	0,0	0,0	0,0	0,0
République slovaque	7/1/02	15/4/02	18,6	19,0	37,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pologne	21/9/01	2/7/02	171,6	175,1	346,6	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Roumanie	12/6/02	31/7/02	153,2	156,3	309,5	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hongrie	—	—	38,7	39,5	78,2	0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL			528,9	539,7	1 068,6	171	12,0	1,1	1,0	0,1

NB: Situation au 31 décembre 2001, sauf ⁽¹⁾ au 5 septembre 2001 et ⁽²⁾ au 10 décembre 2001.⁽³⁾ Part UE.⁽⁴⁾ Payé à tous les bénéficiaires finals.

Source: Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

envisagées par ces pays (7), représentant 82 % des crédits prévus pour ces pays. Des projets n'ont été approuvés et mis en œuvre qu'en Bulgarie et en Estonie. Les paiements aux bénéficiaires finals dans ces deux pays se sont élevés à 1 million d'euros. Cela signifie que, deux ans après le lancement du programme, seul 0,1 % de l'ensemble des crédits disponibles a été utilisé.

6.12. En 2001, la Commission a versé des avances pour un montant de 30,5 millions d'euros aux cinq pays auxquels la délégation de la gestion a été octroyée en 2001. Comme les paiements aux bénéficiaires finals dans ces pays ne se sont élevés en 2001 qu'à 1 million d'euros, la plus grande partie de ces crédits est restée inutilisée sur des comptes bancaires. Les accords conclus entre la Commission et les pays candidats [les conventions pluriannuelles de financement (CPF)] stipulent que tous les intérêts obtenus seront utilisés exclusivement pour le programme et comptés comme une contribution supplémentaire de la Communauté. Ces conventions ne prévoient aucune obligation explicite pour les pays candidats de déclarer les intérêts ainsi obtenus, bien que les pays candidats le fassent.

6.13. Les CPF, qui constituent des conventions internationales juridiquement contraignantes, précisent que «tous les intérêts seront comptés comme une contribution supplémentaire de la Communauté». Par conséquent, ces données devraient être enregistrées dans les comptes de la Commission, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. La Commission a inscrit 289 562,55 euros pour 2001 et la Cour a estimé que le montant en cause pourrait s'élever à 2 millions d'euros pour 2002 (voir également le point 9.28).

6.14. La gestion des aides a été confiée aux cinq pays dont les systèmes ont été approuvés, sur une base provisoire (voir également le point 6.25) et cette délégation ne couvre qu'environ la moitié des mesures prévues dans les plans de développement rural. Par ailleurs, lorsque la Commission a approuvé les systèmes de gestion et de contrôle, ceux-ci étaient fondés dans tous les pays sur des dispositifs essentiellement ou exclusivement manuels, sauf en Estonie. C'est pourquoi, les systèmes des cinq pays candidats sont toujours en cours de développement. La Commission devra poursuivre leur évaluation lorsqu'ils auront été automatisés ou que les procédures relatives à de nouvelles mesures auront abouti.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La première priorité de la Commission consistait à s'assurer que les pays candidats disposaient des structures nécessaires à la gestion correcte des fonds. Les paiements aux bénéficiaires finals ne sont effectués que lorsque ceux-ci ont encouru des dépenses éligibles, soit, souvent, plusieurs mois après la sélection du bénéficiaire. Les États membres se trouvent dans une situation similaire pour ce qui est des Fonds structurels.

6.12. *En 2001, les intérêts produits par les comptes Sapard libellés en euros se sont élevés à 289 562,55 euros pour les pays concernés. Ces intérêts ne peuvent être utilisés que lorsqu'ils ont été inclus dans une mesure du programme. Aucune décision en ce sens n'a été arrêtée à ce jour.*

6.13. *La Commission reconnaît que le montant des intérêts devrait être communiqué, tant pour leur perception que pour leur utilisation (voir réponse au point 6.12). Cela sera fait dès qu'une décision concernant cette utilisation aura été adoptée. Dans le cadre du nouveau projet de modalités d'application du nouveau règlement financier, qui sera applicable à compter de janvier 2003, la Commission a précisé que les intérêts produits par le préfinancement d'actions au titre des instruments de préadhésion ne devaient pas être considérés comme lui appartenant.*

(7) Nombre de mesures identifiées par les pays candidats dans leurs plans de développement rural: Bulgarie: 11, Estonie: 8, Lettonie: 8, Lituanie: 8 et Slovénie: 5. Nombre de mesures pour lesquelles la Commission a décidé de déléguer la gestion aux pays candidats: Bulgarie: 3, Estonie: 4, Lettonie: 6, Lituanie: 5 et Slovénie: 4.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.15. Le **tableau 6.2** présente les quelques rares projets approuvés en Bulgarie. En outre, tant le nombre que les montants correspondant aux projets approuvés ont diminué au cours de l'année 2001. Alors que 38 projets avaient été approuvés dans les quatre premiers mois suivant le début du programme (1^{er} juin), trois seulement l'ont été dans le courant du dernier trimestre de 2001. Selon un rapport sur l'état d'avancement des projets de l'agence Sapard en Bulgarie, ce n'est qu'après le démarrage du programme qu'il est apparu que les demandeurs avaient été confrontés à des problèmes majeurs pour obtenir les documents nécessaires et pour assurer le préfinancement des projets. Dans la mesure où la Bulgarie était le premier pays à entreprendre la gestion décentralisée et vu le peu de temps qui reste pour réaliser le programme Sapard avant l'adhésion des pays bénéficiaires, la Commission aurait dû analyser les problèmes de mise en œuvre et fournir des orientations à tous les pays bénéficiaires.

6.16. Pour l'Estonie, la Cour n'a pas été en mesure de réaliser une analyse similaire visant à montrer l'évolution du nombre de demandes et des montants concernés, car la Commission ne disposait pas des données nécessaires. La Commission reçoit à présent des informations sur le nombre de projets et sur les montants correspondants lors des réunions semestrielles du comité de suivi. La fréquence à laquelle elle reçoit ces données ne permet pas de déterminer à un stade précoce les tendances dans la mise en œuvre de Sapard. La décentralisation de la gestion des aides n'exonère pas la Commission de sa responsabilité ultime en ce qui concerne la mise en œuvre du programme ni de ses obligations en matière d'information.

Déficiences affectant les méthodes mises en œuvre par la Commission pour approuver la gestion nationale de Sapard

6.17. La première étape de la décentralisation de la gestion est l'agrément national, qui doit se fonder sur un examen des systèmes de gestion et de contrôle par les pays candidats eux-mêmes. Ensuite, la Commission analyse à son tour ces systèmes avant de se prononcer sur la décentralisation de la gestion des aides. Or, les documents accordant l'agrément national délivrés par l'Estonie et la Lituanie, ont montré que cet octroi était soumis à la condition d'un examen satisfaisant des systèmes par la Commission. La Cour estime que la Commission aurait dû exiger que l'Estonie et la Lituanie présentent de nouveau leur document d'agrément sans cette condition.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.15. *En ce qui concerne le cas particulier de la Bulgarie, les difficultés liées à l'approbation du projet ont été discutées à l'occasion de la réunion du comité de suivi de décembre 2001. Lors de la réunion suivante de ce comité, qui s'est tenue en juin 2002, des données ont été communiquées, indiquant que 95 projets, bénéficiant d'une contribution communautaire de 14,6 millions d'euros, avaient été approuvés. Les chiffres du dernier trimestre 2001 ne sont donc pas représentatifs d'une tendance.*

La Commission elle-même a conseillé aux pays bénéficiaires, au stade de la programmation, de s'efforcer, dans la mesure du possible, de définir des règles simples à appliquer. Par la suite, elle a financé deux séminaires, qui se sont déroulés à la mi-2001 et à la mi-2002 et qui ont donné à tous les pays candidats l'occasion d'examiner différents aspects de la mise en œuvre. En outre, la Commission, dans son rôle consultatif auprès des comités de suivi, cherche le moyen de rendre cette mise en œuvre moins complexe. Dans la mesure où cette mise en œuvre est susceptible d'être hypothéquée par des dispositions des protocoles de financement pluriannuels, la Commission a également invité tous les pays bénéficiaires à étudier des propositions en vue de simplifier le libellé desdits protocoles.

6.16. *La Commission considère en règle générale que les informations qu'elle reçoit de la part du comité de suivi semestriel sont suffisantes pour ses besoins en matière de gestion.*

6.17. *Il est vrai que ces deux pays ont «subordonné» leur agrément à un examen de la part de la Commission, bien que cela n'ait eu aucun impact en pratique et que la Commission n'ait pas jugé nécessaire d'exiger une nouvelle présentation de l'acte d'accréditation; les deux pays ont été contrôlés et visités depuis l'adoption de la décision de délégation, et aucun problème important n'a été constaté.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.18. Les analyses des systèmes de gestion et de contrôle réalisées par la Commission sont d'une importance cruciale, car elles visent à assurer le bon emploi des fonds de l'Union européenne. L'audit de la Cour a porté essentiellement sur un examen de ces analyses. Celles-ci se présentent sous la forme de dossiers d'audit qui ont servi de base aux décisions de la Commission déléguant la gestion des aides. Les principales insuffisances constatées sont: le manque de documentation relative à la nature, au calendrier et à l'étendue des procédures d'audit mises en œuvre; le fait que certaines conclusions relatives aux systèmes ne sont pas étayées par des informations probantes suffisantes et fiables; et l'absence de revue systématique des dossiers par le responsable hiérarchique. L'audit de la Cour a permis d'en arriver à la conclusion que les normes d'audit généralement admises n'étaient pas appliquées de manière satisfaisante, car, même si certaines parties des dossiers examinés étaient conformes à ces normes, d'autres ne l'étaient pas.

6.19. La disponibilité en nombre suffisant d'un personnel possédant l'expérience requise figure parmi les conditions et les critères minimaux pour une gestion décentralisée, prévus par le règlement du Conseil ⁽⁸⁾ applicable en la matière. Le rapport annuel de la Commission analysant le processus d'élargissement fait état de l'importance de cette condition. Les conclusions de ce rapport soulignent la nécessité de renforcer la capacité administrative en matière de contrôle public et de lutte contre la fraude. Pour la plupart des pays candidats, la Commission a conclu que des efforts supplémentaires sont encore requis pour assurer une gestion saine, efficace et contrôlable des fonds communautaires ⁽⁹⁾. En dépit de l'importance de cette question, les dossiers d'audit qui sous-tendent les décisions de la Commission ne contiennent pas suffisamment d'informations probantes concernant le personnel en activité, son expérience et ses qualifications.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.18. *Le programme d'audit complet contient une note précisant comment un niveau d'assurance raisonnable peut être obtenu à chaque stade du processus. Le niveau d'assurance nécessaire peut souvent être atteint et prouvé par une simple référence croisée à une procédure, sans qu'il soit nécessaire de préciser davantage. La Commission ne produit pas de documents de travail supplémentaires lorsque les tests se passent d'explications.*

L'intitulé de chaque section du programme d'audit («examen des procédures et documentation», «observation» et «discussions avec le personnel concerné») reflète les critères de la norme pertinente. Des calculs et des analyses sont également réalisés en cas de nécessité. Les conclusions finales (sur lesquelles repose la décision de délégation de gestion) s'appuient sur les preuves fournies, même si celles-ci ne figurent pas toujours dans les dossiers de la Commission.

L'objectif d'information de la hiérarchie sur le travail accompli et les problèmes constatés a été atteint grâce a) à des réunions hebdomadaires avec le directeur et b) à des réunions tenues, sous la présidence du chef d'unité, avant la finalisation de chaque rapport d'audit. En outre, un système d'«évaluation par les pairs» a été appliqué à plusieurs reprises au sein de l'équipe, ainsi que l'impose la norme concernée.

6.19. *Les compétences et connaissances du personnel d'encadrement supérieur et d'autres membres «clés» du personnel, tant au sein de l'agence Sapard que dans les bureaux régionaux, ont été contrôlées de façon approfondie lors de nombreuses entrevues. La Commission a ainsi acquis une assurance raisonnable quant aux capacités du personnel, notamment en évaluant la maîtrise que celui-ci a des tâches qui lui sont confiées et des procédures appropriées (en l'observant dans l'exercice de ses fonctions). Il est vrai cependant que cette observation n'était pas systématiquement documentée, ce dont il sera discuté ultérieurement.*

⁽⁸⁾ Règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et modifiant le règlement (CEE) n° 3906/89 (JO L 161 du 26.6.1999, p. 68).

⁽⁹⁾ Documents d'orientation de la Commission relatifs à l'élargissement: document stratégique 2001, rapports réguliers 2001; novembre 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.20. Outre la question du personnel, d'autres domaines à risques essentiels ne sont pas suffisamment couverts par les contrôles de la Commission:

- a) la Commission n'a pas réalisé suffisamment de contrôles visant à s'assurer que les systèmes mis en place permettent d'examiner la conformité des projets aux principes d'économie et d'efficacité (rapport coût/efficacité). L'article 2 du règlement financier exigeant une bonne gestion financière ⁽¹⁰⁾, risque de ne pas être respecté;
- b) la Commission n'a pas réalisé suffisamment de contrôles visant à déterminer si les systèmes mis en place permettent d'éviter les doubles financements de projets. Si la Commission a vérifié que les formulaires de demande comportent une rubrique invitant le bénéficiaire à déclarer les autres sources de financement du projet, et que ce point est contrôlé par l'agence Sapard, elle ne s'est pas assurée que les personnes chargées du contrôle des formulaires de demande possèdent les informations pertinentes sur les autres sources de financement, que les échanges d'informations concernant les différents programmes nationaux et communautaires ont lieu, et que les audits réalisés par les pays candidats portent sur ces points.

6.21. La Cour avait déjà mentionné les insuffisances affectant les méthodes mises en œuvre par la Commission exposées ci-dessus dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000 ⁽¹¹⁾. Cependant, la Commission n'a pas suffisamment pris en compte ces insuffisances dans sa méthodologie et, par suite, a manqué l'occasion de faire en sorte que le système, de par sa conception, couvre les domaines à risques.

6.22. Dans une certaine mesure, les situations exposées ci-dessus peuvent s'expliquer par les conditions difficiles dans lesquelles a travaillé le personnel de la Commission chargé du contrôle des systèmes. Elles sont dues, en particulier, à la pression considérable qui, après les retards enregistrés, a été exercée en faveur de l'approbation des systèmes, et aux nombreux changements qui sont intervenus dans le personnel de la Commission.

⁽¹⁰⁾ «Les crédits budgétaires doivent être utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière et notamment d'économie et de rapport coût/efficacité.» Règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 356 du 31.12.1977, p. 1).

⁽¹¹⁾ Point 6.50.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.20.

- a) *L'économie et le rapport coût/efficacité des projets sont examinés via le contrôle des plans d'exploitation et/ou de développement, qui doit être concluant afin que la demande puisse être satisfaite.*

Ces questions feront l'objet d'une attention particulière dans les audits ultérieurs.

- b) *Les procédures prévoient un contrôle documentaire approfondi lorsque seuls les originaux sont acceptés, ainsi qu'une visite détaillée sur place pour chaque demande de paiement.*

En ce qui concerne l'absence d'échange d'informations et le risque accru de double financement qui en résulte, il peut être répondu ce qui suit: pour la plupart des mesures approuvées, le risque de chevauchements entre Sapard (qui se caractérise principalement par un grand nombre de petits projets), d'une part, et ISPA et Phare (caractérisés, quant à eux, par un petit volume de projets plus importants), d'autre part, n'existe que pour un petit nombre de projets. En outre, lorsque des régimes d'aide nationaux relèvent également de la compétence de l'agence Sapard, le risque de non-détection d'une double présentation éventuelle diminue. Ces questions feront l'objet d'une attention particulière dans les audits ultérieurs.

6.21. *En ce qui concerne le point 6.20 b), des contrôles visant à évaluer le risque de double financement ont été intégrés au programme d'audit révisé du 14 septembre 2001, à la fois pour la présentation des projets et pour les demandes de remboursement (même si la version originale ne prévoyait aucun contrôle de cette nature au stade de la présentation des projets). Quant au point 6.20 a), qui a trait à l'économie et au rapport coût/efficacité, il convient de se reporter aux observations qui y sont formulées par la Commission. Toutefois, ainsi que cela a été indiqué plus haut, ces questions seront examinées soigneusement lors d'audits ultérieurs.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.23. Les décisions de la Commission déléguant la gestion des aides sont fondées sur ses rapports d'audit, qui présentent les conclusions de l'analyse des systèmes qu'elle a réalisée. Les rapports d'audit de la Commission concernant trois pays (Lettonie, Slovaquie et Lituanie) énumèrent plusieurs points qui doivent être rectifiés avant la présentation de toute proposition de projet. Or, ces points — et les restrictions auxquelles ils ont donné lieu — ne sont pas mentionnés dans les décisions de la Commission, pas plus qu'ils n'ont fait l'objet d'un contrôle systématique de la part de la Commission pour s'assurer qu'ils avaient été effectivement rectifiés par les pays concernés.

6.24. Les systèmes de gestion et de contrôle des pays candidats ont fait l'objet d'une analyse approfondie de la part de la Commission. Celle-ci a jeté les bases d'un système élaboré en vue de sa mise en place dans les pays candidats. Cependant, les décisions déléguant la gestion des aides n'étaient pas fondées sur des éléments probants suffisants et fiables, indispensables pour s'assurer que les systèmes fonctionnent comme prévu. Pour trois des cinq décisions adoptées en 2001 ⁽¹²⁾, la Commission ne disposait pas dans ses dossiers d'un nombre suffisant d'éléments probants concernant le personnel en activité, son expérience et ses qualifications. Par conséquent, elle n'avait pas l'assurance que certaines opérations clés dont la gestion est assurée par le personnel en question, par exemple la sélection des projets, se dérouleraient de manière satisfaisante.

Contrôle insuffisant du bon fonctionnement des systèmes

Suivi insuffisant des systèmes

6.25. Dans la mesure où la gestion des aides extérieures prévues par Sapard est décentralisée et que les systèmes des pays candidats sont nouveaux, la Commission devrait vérifier de manière continue que les systèmes fonctionnent dans la pratique. La Commission a reconnu cette nécessité et a prévu ⁽¹³⁾ d'assurer un suivi du respect permanent des conditions et des règles de la gestion décentralisée. La Commission a donc eu raison de ne déléguer la gestion que sur une base provisoire. Elle a précisé dans les décisions que la délégation totale de

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.23. *Les lettres d'observations contiennent des recommandations en vue de l'amélioration de l'exécution et du contrôle et précisent les points devant être examinés ultérieurement. Les exigences circonstanciées découlant de l'audit ne figurent pas dans la décision de la Commission, étant donné qu'elles ne sont pas de nature à empêcher le bon fonctionnement du système.*

La Commission a déjà reçu des assurances de la part de certains pays candidats en ce qui concerne les mesures prises afin de remédier à cette situation. Néanmoins, la vérification complète de ces mesures ne peut être réalisée qu'à l'occasion des audits de conformité menés sur le terrain. Ceux-ci sont déjà en cours. En outre, aucun remboursement ne sera effectué tant qu'il n'aura pas été remédié aux faiblesses constatées.

6.24. *La Commission a vérifié le niveau de maîtrise des procédures atteint par le personnel in situ, en s'entretenant avec lui et en l'observant sur le terrain dans l'exercice de ses fonctions, et a ainsi acquis l'assurance raisonnable que les procédures clés fonctionneraient correctement. Pour plus de détails, il est renvoyé aux observations formulées par la Commission au point 6.19.*

6.25. *La Commission peut exiger (par exemple à l'article 13, paragraphe 3, de la section A de la convention pluriannuelle de financement) que les pays candidats fournissent toute information ou effectuent tout contrôle approprié afin d'assurer la bonne exécution des programmes. Elle examine ces informations avant d'autoriser les versements.*

⁽¹²⁾ Estonie, Lituanie et Lettonie.

⁽¹³⁾ Article 3, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2222/2000 de la Commission du 7 juin 2000 fixant les règles financières d'application du règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion (JO L 253 du 7.10.2000, p. 5).

la gestion ne serait envisagée qu'après des vérifications supplémentaires visant à s'assurer que le système fonctionne de manière satisfaisante. Une telle disposition est nécessaire, car le calendrier et l'étendue des vérifications prévues dans la convention pluriannuelle de financement, en l'occurrence, la procédure d'apurement des comptes, ne garantissent pas que les insuffisances et les erreurs seront identifiées à un stade précoce.

6.26. Lors du contrôle de la Cour (en avril 2002), la Commission n'avait effectué aucune autre vérification systématique, et ne disposait d'aucune méthodologie à cet effet. Cela tient essentiellement au fait que la priorité de la Commission reste la délégation de la gestion aux pays candidats où les systèmes n'ont pas encore été approuvés. Aucun moyen n'a été mobilisé pour assurer le suivi de la conformité des systèmes après la délégation provisoire. La Commission n'ayant ni calendrier ni méthodologie en ce qui concerne l'octroi de la délégation totale, les pays candidats ne sont pas conscients des obligations auxquelles ils devront satisfaire.

Déficiences en matière d'établissement des rapports après la délégation de la gestion

6.27. Les pays candidats sont tenus par la CPF de présenter à la Commission des rapports annuels de mise en œuvre et des rapports de l'organisme de certification⁽¹⁴⁾, ces rapports fournissent des informations sur les progrès réalisés en ce qui concerne les priorités et les mesures, sur les initiatives prises pour assurer la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre et de la coordination de toutes les aides communautaires de préadhésion. Les conventions pluriannuelles de financement n'imposent pas l'établissement de rapports réguliers, ni ne prévoient que la Commission effectue des contrôles périodiques

6.26. *La Commission prépare actuellement les procédures d'appel d'offres pour la passation de marchés de services d'audit externe en vue de vérifier la mise en œuvre financière de Sapard, ce qui contribuera à la réalisation de l'objectif de «vérifications complémentaires systématiques». Cette mesure sera financée au titre de la ligne d'assistance technique du programme Sapard.*

En plus des inspections effectuées dans le cadre de l'apurement des comptes, la Commission a systématiquement contrôlé les rapports d'audit interne (nouvelle évaluation du fonctionnement du système après la présentation de la première série de projets et de demandes de paiement) et a, lorsque cela était nécessaire, procédé à des vérifications sur le terrain (missions en Bulgarie et en Lituanie). Elle a également demandé à tous les pays candidats (lors d'un séminaire organisé en juin 2002) de lui fournir le calendrier de l'accréditation des mesures restantes.

La délégation totale de la gestion ne constitue actuellement une priorité ni pour la Commission ni pour les pays candidats.

6.27. *Outre les rapports et certificats annuels de mise en œuvre, la Commission est informée de la situation par le comité de suivi (qui se réunit, en général, au moins deux fois par an) ainsi que, le cas échéant, par des groupes de travail. Ce comité permet d'effectuer des contrôles et de formuler des recommandations avec des délais plus appropriés que ne le permettent les rapports annuels, lesquels doivent être présentés à des dates prédéterminées. En outre, les pays candidats et la Commission entretiennent des contacts fréquents afin de discuter des problèmes dès qu'ils surgissent, voire, dans la mesure du possible, avant même qu'ils se présentent.*

⁽¹⁴⁾ Article 8, paragraphe 1, section B, de la convention pluriannuelle de financement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ou fasse des recommandations de correction. Si le programme commence tôt une année donnée, la Commission ne recevra pas d'informations relative à la première année de mise en œuvre avant le mois de juin deux années plus tard. Par exemple, dans le cas de la Bulgarie pour laquelle la délégation de la gestion a été décidée en mai 2001, la Commission recevra le premier rapport annuel six mois après la fin de la première année de calendrier complète, c'est-à-dire en juin 2003, plus de deux ans après le début du programme. L'examen de la Commission, ses observations et ses recommandations seront donc inutilement retardés. Cette situation est particulièrement préoccupante dans la mesure où c'est la première année de mise en œuvre qui présente le plus de risques en raison de l'utilisation de nouveaux systèmes non éprouvés.

6.28. La Commission a pris conscience de la nécessité de disposer d'informations supplémentaires et plus régulières. Elle a demandé aux pays candidats de fournir le plus rapidement possible des rapports d'audit visant à vérifier dans quelle mesure les organismes Sapard fonctionnent comme prévu. Cependant, la Commission n'a pas procédé à un suivi systématique de ses demandes d'informations. Par conséquent, elle n'a pas reçu toutes les informations dans les délais fixés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Mise en œuvre tardive dans les pays candidats

6.29. L'échéancier des décaissements figurant dans le budget général de l'Union européenne pour les nouveaux instruments de préadhésion était peu réaliste, ce qui a entraîné une faible utilisation persistante des crédits de paiement et d'importantes annulations parmi ceux-ci durant deux années successives.

6.30. Cela est particulièrement vrai pour Sapard, dont la mise en œuvre en 2001 a consisté principalement en la mise en place des systèmes de gestion et de contrôle dans les pays candidats, ainsi qu'en leur contrôle par la Commission. Deux ans après le démarrage du programme, des paiements aux bénéficiaires finals ne sont intervenus que dans deux pays, pour un montant qui représente 0,1 % de l'ensemble des crédits disponibles.

6.28. La Commission a reçu de nouveaux rapports de mise en œuvre et mené des missions d'audit portant sur l'apurement des comptes en ce qui concerne la Bulgarie et l'Estonie (seuls pays à avoir effectué des versements en 2001). Des audits de conformité ont également été réalisés. La Commission estime qu'il s'agit là d'un suivi approprié.

6.29. Ainsi qu'il a été indiqué en réponse au point 6.6, les calendriers des décaissements de 2001 établis en 2000 étaient basés sur les informations les plus réalistes alors disponibles pour l'instrument Sapard.

6.30. Après 2000, le degré d'avancement a été largement fonction des efforts déployés par les pays candidats en vue de la création d'agences capables d'appliquer le dispositif Sapard.

La gestion décentralisée de Sapard requiert que les pays candidats aient mis en place les structures administratives nécessaires pour garantir une gestion financière saine des ressources communautaires. Certains pays candidats ont réussi à

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dans l'un de ces deux pays (Bulgarie), la Commission n'a pas pris de mesures après la constatation que les taux d'exécution étaient plus faibles que prévu et allaient décroissant. On ne dispose pas d'informations concernant les autres pays.

Recommandation

- Considérant que Sapard est un instrument essentiel pour résoudre avant l'élargissement les problèmes prioritaires des pays candidats dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, et que les crédits prévus au budget 2000 seront annulés fin 2003 s'ils ne sont pas consommés, la Cour estime que la Commission doit analyser les raisons de la lenteur qui affecte la mise en œuvre. Elle devrait définir des orientations visant à réduire le risque de voir se répéter des retards et des situations similaires dans d'autres pays candidats.

Déficiences affectant les méthodes mises en œuvre par la Commission pour approuver la gestion nationale de Sapard

6.31. Des déficiences ont été relevées dans l'analyse, par la Commission, des systèmes mis en place dans les pays candidats. Les contrôles dans les principaux domaines à risques ont été insuffisants, de même que les éléments probants concernant le personnel en activité et son expérience. Pour trois des cinq pays auxquels la délégation de la gestion a été octroyée, il n'existe pas suffisamment d'éléments probants fournissant une assurance raisonnable que toutes les conditions garantissant un bon emploi des fonds de l'Union européenne, sont remplies. La Commission a elle-même relevé des points qui devraient être corrigés avant une mise en œuvre décentralisée. Or, ils n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

mener à bien la plus grande partie de ces travaux en 2000 (ou avant janvier 2001). D'autres n'y sont parvenus qu'en 2001 et en sont actuellement aux premières étapes de la mise en œuvre. Quelques pays, enfin, n'ont pas encore atteint ce stade. Dans le cas de la Bulgarie, le comité de suivi, et non la Commission, a, conformément à son mandat, pris des mesures pour introduire des changements afin d'accélérer la mise en œuvre.

La Commission contrôle régulièrement le degré de mise en œuvre de Sapard dans chaque pays. À quelques exceptions près, les engagements destinés aux bénéficiaires suivent une courbe ascendante, conformément aux anticipations des autorités responsables de la mise en œuvre. Dans certains pays, il est prévu que la mise en œuvre de cet instrument se fasse à un niveau d'exécution annuel normal d'ici à la fin 2002. Les informations concernant l'exécution pour chaque pays, de même que les décisions de délégation, sont disponibles auprès des différents comités de suivi. Lors de séminaires organisés en juillet 2001 et juin 2002, la Commission a indiqué plusieurs options pouvant être envisagées par chaque pays pour accélérer la mise en œuvre.

6.31. Parmi les principaux points délicats identifiés par la Cour (voir, pour plus de détails, la réponse fournie au point 6.20) figurent la gestion financière saine et le double financement. La gestion financière est examinée lors de l'élaboration du programme et de l'accréditation du système, bien qu'il soit malaisé de procéder à des vérifications tant que le système n'est pas opérationnel. Quant à la question du «double financement», elle est traitée dans les programmes d'audit de la Commission et examinée dans le cadre de la révision des procédures.

L'existence d'un personnel expérimenté (pour des réponses plus détaillées, voir les observations formulées aux points 6.19 et 6.24) et l'assurance que les procédures fonctionneraient en pratique comme cela avait été prévu (garantissant ainsi la bonne utilisation des fonds de l'Union européenne) ont été confirmées lors d'entretiens avec le personnel (visant à évaluer sa connaissance des procédures), ainsi que par l'observation de celui-ci in situ dans l'exercice de ses fonctions (voir point 6.24).

Un suivi suffisant est assuré par l'intermédiaire des assurances données par les pays candidats quant aux progrès accomplis et par la confirmation de ces déclarations lors des visites sur place (visites qui sont toujours en cours) (pour plus de détails, voir les observations formulées au point 6.23).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation

- Quand la Commission assure le suivi du respect des conditions de la gestion décentralisée, elle devrait faire en sorte que ce suivi couvre suffisamment les déficiences mises en évidence par la Cour. La Commission doit également contrôler que les points mentionnés dans ses propres rapports d'audit sont corrigés.

Contrôle insuffisant du bon fonctionnement des systèmes

6.32. En 2001, la Commission n'a pas commencé à tester les systèmes de contrôle et de gestion Sapard afin de s'assurer de leur bon fonctionnement. La gestion n'a été déléguée que sur une base provisoire. Toutefois, la Commission n'a ni calendrier ni méthodologie en ce qui concerne l'octroi de la délégation totale de la gestion. Les pays candidats ignorent donc les obligations auxquelles ils devront satisfaire. En outre, les conventions pluriannuelles de financement ne prévoient pas une communication suffisamment régulière d'informations.

Recommandations

- La Commission devrait assurer un suivi systématique de la mise en œuvre de ce programme, suivi qui s'avère indispensable à la vérification du bon fonctionnement des systèmes. La Commission devrait réaliser des audits peu de temps après la délégation provisoire de la gestion et couvrir tous les niveaux de contrôle depuis la Commission jusqu'aux bénéficiaires finals.
- La Commission devrait élaborer un calendrier et une méthodologie concernant l'octroi de la délégation totale, et en informer les pays candidats.
- La Commission devrait apporter les modifications requises aux conventions pluriannuelles de financement de manière à recevoir plus régulièrement les rapports annuels et les rapports d'audit ainsi que des informations concernant les montants et l'utilisation des intérêts.

Selon la Commission, les principales faiblesses résident dans l'absence de dossiers attestant de l'expérience du personnel. Ces questions seront examinées. S'agissant du suivi, la Commission dispose déjà d'un mécanisme adapté opérationnel, ainsi que cela a été expliqué au point 6.24.

6.32. *La Commission a effectué des missions en Bulgarie (février 2002) et en Lituanie (juillet 2002) afin de procéder à une évaluation du système de gestion et de contrôle. Elle a également contrôlé l'apurement des comptes en Bulgarie et en Estonie en 2002 (voir point 6.30). Enfin, elle a reçu les rapports d'audit interne des agences Sapard, qui donnent les résultats de la réexécution des principales procédures. Aucun constat majeur n'a été établi dans ces rapports.*

La Commission contrôle le fonctionnement des systèmes grâce aux rapports sur la mise en œuvre des procédures élaborés par les services d'audit interne des agences Sapard et, s'il y a lieu, grâce à des vérifications ultérieures sur le terrain (il peut s'agir d'audits financiers ou d'audits de conformité, ainsi qu'il a été expliqué plus haut et comme le confirme la CFP). Ces deux processus sont en cours; la Commission estime que ses recommandations sont suivies en la matière.

Lors d'un séminaire organisé en juin 2002, les pays candidats ont été invités à communiquer le calendrier de l'accréditation nationale des mesures restantes. La délégation totale de la gestion ne constitue actuellement une priorité ni pour la Commission ni pour les pays candidats.

Pour les raisons indiquées dans la réponse au point 6.29, la Commission ne voit aucun intérêt à modifier la CFP en ce qui concerne la date de présentation du rapport annuel, mais tentera d'insérer dans cette convention l'obligation de soumettre des rapports trimestriels sur les intérêts produits par les comptes Sapard.

CHAPITRE 7

Dépenses administratives

7.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Dépenses de fonctionnement des institutions et organes communautaires	7.1-7.22
Introduction	7.1
Analyse de la gestion budgétaire	7.2-7.4
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	7.5-7.22
Étendue de l'audit	7.5
Fiabilité des comptes	7.6-7.16
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	7.17-7.22
Contrôle des organismes communautaires décentralisés	7.23-7.32
Introduction	7.23
Exécution budgétaire	7.24-7.25
États financiers et tenue des comptes	7.26-7.29
Acquisition de biens et services	7.30-7.32
Contrôle des écoles européennes	7.33-7.34

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 communautaires (partie A du budget dans le cas de la Commission). 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, achats et dépenses administratives diverses. 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.

Analyse de la 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 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 sur 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 de ce type.

7.3. Suite aux observations formulées par la Cour au point 7.3 de son rapport annuel relatif à l'exercice 2000 ⁽¹⁾, la Commission et le Parlement ont amélioré la présentation et la lisibilité de leur analyse de la gestion budgétaire. La Commission a, notamment, fourni des analyses globales et présenté les chapitres de manière plus logique et cohérente; le Parlement a fourni des informations factuelles sur les résultats obtenus avec les crédits utilisés. Cependant, à l'exception de la Commission, les institutions continuent de porter leurs efforts sur la description des changements intervenus dans le montant des crédits au cours de l'exercice et sur les engagements contractés, et non sur les différences entre les montants engagés et les paiements effectués. La Cour est toujours d'avis qu'il serait souhaitable que toutes les

7.3. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement relève l'amélioration constatée par la Cour et poursuivra ses efforts dans le sens souhaité par la Cour.

7.3. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

L'analyse de la gestion budgétaire de l'exercice 2001 de la Cour de justice met l'accent sur les explications relatives aux différences les plus importantes entre le montant initial des crédits et l'exécution finale de ces derniers. En ce qui concerne

⁽¹⁾ JO C 359 du 15.12.2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

institutions fournissent une analyse plus globale de leur gestion budgétaire, soulignant et expliquant les orientations des dépenses au fil du temps et le financement des principaux éléments du patrimoine, et présentant des indicateurs clés en matière d'économie et d'efficacité. En ce qui concerne la question particulière — sur laquelle la Cour avait mis l'accent au point 7.3 du rapport annuel relatif à l'exercice 2000 — de la méthode que le Parlement a retenue pour procéder au virement de crédits inutilisés vers la ligne budgétaire «Loyers et redevances emphytéotiques» à partir d'autres lignes, en vue du remboursement en principal relatif aux immeubles, les explications fournies sont à présent jugées suffisantes. Le Parlement explique, par ailleurs, que des crédits supplémentaires ont été mis à disposition pour des remboursements de ce type dans le cadre du budget rectificatif et supplémentaire n° 5 pour l'exercice 2001.

7.4. Le Conseil a utilisé 1,4 million d'euros au titre du poste 2 5 0 1 «Réunions et convocations en général» pour payer des dépenses en fait encourues en 2000, mais non payées au cours de cet exercice parce que les crédits disponibles en 2000 étaient déjà été épuisés. Pour une raison analogue, des dépenses de même nature encourues en 2001, d'un montant de 1,84 million d'euros, ont été payées en 2002 avec des crédits inscrits au budget 2002. Cela n'est pas conforme au principe de l'annualité tel qu'il figure à l'article 6, quatrième alinéa, du règlement financier. Lorsque les crédits initiaux s'avèrent insuffisants, il convient de les augmenter par des virements de crédits ou des budgets supplémentaires.

le souhait exprimé «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»⁽¹⁾, la Cour de justice considère que l'ensemble de son compte de gestion, y compris les tableaux pertinents et son bilan financier au 31 décembre 2001, est de nature à répondre à ce souhait.

Toutefois, les services de la Cour sont prêts à participer à toute action interinstitutionnelle qui aurait pour objectif l'harmonisation de l'analyse de la gestion budgétaire.

7.3. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Dans le futur, le Comité économique et social tiendra compte des observations de la Cour sur la présentation et la lisibilité de son analyse de la gestion budgétaire.

7.3. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Dans le futur, le Comité des régions tiendra compte des observations de la Cour sur la présentation et la lisibilité de son analyse de la gestion budgétaire.

7.4. RÉPONSES DU CONSEIL

S'agissant de la gestion du poste budgétaire 2 5 0 1 «Réunions et convocations en général», le Conseil partage l'analyse et les recommandations de la Cour. Il est envisagé de prendre avant la fin de l'exercice 2002 des mesures nécessaires pour éviter à l'avenir le problème constaté par la Cour.

⁽¹⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2000, point 7.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

*Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance***Étendue de l'audit**

7.5. L'audit de la fiabilité des comptes a comporté la réalisation de tests analytiques et de validation sur tous les soldes importants pour l'établissement des comptes consolidés. S'agissant de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes, l'audit s'appuie sur un examen global du domaine concerné (budget, comptes définitifs, pratiques administratives, etc.) et sur des tests de validation portant sur un échantillon d'opérations prélevé de l'ensemble des comptes budgétaires et concernant des dépenses de fonctionnement. En outre, un contrôle spécifique des dépenses relatives aux traitements des fonctionnaires et agents temporaires de la Commission et du Parlement a été effectué. Dans ce domaine, une évaluation des systèmes de contrôle interne et des tests de validation portant sur un échantillon d'opérations ont été réalisés.

Fiabilité des comptes

7.6. La présente section résume les principales constatations et observations de la Cour relatives à l'audit concernant la fiabilité des comptes de chacune des institutions.

Parlement

7.7. La Cour maintient les observations relatives au bâtiment Louise Weiss de Strasbourg qu'elle avait formulées au point 7.8 du rapport annuel relatif à l'exercice 2000. Les notes au bilan n'indiquent toujours pas que la valeur nette comptable de 329,9 millions d'euros est une estimation ni que divers coûts liés à la construction sont contestés par le Parlement. De plus, en matière d'amortissements, celui-ci a continué d'appliquer aux «équipements spécifiques» (coût historique: 80 millions d'euros) le taux maximal de 25 %, ce qui a entraîné leur amortissement intégral à la fin de l'exercice 2001. La nature des différents éléments d'équipement aurait dû apparaître au bilan et les taux d'amortissement correspondants auraient dû être appliqués conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission ⁽²⁾.

7.7. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Au moment de l'élaboration de l'état financier, il a été omis par inadvertance dans la note au bilan que le montant mentionné était une estimation. Si, d'ici à la fin de 2002, la valeur définitive du bâtiment n'est pas connue, cette note comprendra un commentaire précisant cette donnée. Les négociations relatives au coût définitif des bâtiments étant en cours, il n'est pas jugé approprié que les notes au bilan révèlent une contestation des coûts, car cela pourrait porter préjudice à la position du Parlement européen dans le cadre des négociations. La nature exacte de l'équipement spécial évoqué dans la lettre de secteur de la Cour des comptes fait actuellement l'objet d'une enquête. L'on cherche à obtenir des informations plus détaillées concernant la répartition des actifs figurant sous ce point auprès du SERS, l'actuel propriétaire du bâtiment. Ces informations devraient permettre à l'institution d'établir s'il est approprié de continuer à appliquer le taux d'amortissement de 25 % au point de l'équipement spécial, conformément aux recommandations de la Cour des comptes et au règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission.

⁽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

Conseil

7.8. Le Conseil a terminé l'inventaire physique mentionné dans sa réponse aux observations de la Cour figurant dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2000 ⁽³⁾. Cependant, le problème de la fiabilité de l'inventaire comptable qu'il était censé résoudre ne l'a, en fait, pas été. Des différences inexplicables entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable subsistent, avec pour résultat que la valeur des sous-rubriques B, C et D de la rubrique «Immobilisations corporelles» du bilan pourrait être surestimée de quelque 0,9 million d'euros.

Commission

7.9. La Commission est actuellement engagée dans une procédure d'acquisition de licences de sites ⁽⁴⁾ échelonnée sur une période de quatre ans et dont le coût s'élève à un montant total de 3,3 millions d'euros, en partie pour le compte d'autres institutions. Le bilan consolidé ne fait apparaître que la valeur des licences utilisées par la Commission elle-même et inscrite à son bilan. La valeur des licences utilisées par d'autres institutions n'apparaît ni dans le bilan de ces institutions ni dans le bilan consolidé.

7.10. Les avances et acomptes relatifs aux immobilisations corporelles n'étant pas inscrits dans les comptes de bilan aussitôt que les paiements sont effectués, le total du bilan ne peut pas être calculé sur la base d'une balance des comptes. Ce total est fondé sur les montants établis à la fin de l'exercice par les différentes unités administratives concernées et n'est pas fiable. La Cour a constaté que le montant total du bilan ne comprenait pas un montant de 1,4 million d'euros concernant l'acquisition d'équipements de sécurité pour «Eurodac», ni un autre de 150 000 euros destiné à l'amélioration des bâtiments.

7.8. RÉPONSES DU CONSEIL

Afin de mieux s'assurer de la fiabilité de l'inventaire comptable, le Conseil a décidé d'accorder la plus grande priorité à la conduite d'un inventaire physique.

Vu la dimension et la complexité de l'opération de recensement physique et des travaux de réconciliation en cours, ceux-ci sont censés se poursuivre jusqu'à la fin de l'année 2002, en parallèle avec des études portant sur l'upgrading des systèmes et des procédures de gestion de l'inventaire.

7.9. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission réceptionne et acquitte la facture annuelle des licences de site pour l'ensemble des institutions qui y participent. Dans son bilan annuel, la Commission enregistre dans la partie «Immobilisations incorporelles» sa quote-part des licences de site. La Commission ne déclare pas les quotes-parts des licences de site des autres institutions. La Commission a rappelé récemment aux institutions qui participent au contrat-cadre d'acquisition des licences de site l'obligation de déclaration de leur quote-part dans la partie «Immobilisations incorporelles» de leur bilan.

La Commission ne sera en mesure de faire figurer cette information dans le bilan consolidé que lorsqu'elle en disposera de la part des autres institutions.

7.10. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le système de comptabilité de la Commission ne permet pas l'enregistrement des acomptes et paiements dans le bilan financier au moment où les paiements sont effectués. Ce problème sera résolu dans le cadre du projet de modernisation de la comptabilité qui est actuellement en cours.

L'article 81 du règlement financier, adopté récemment, prévoit la distinction de ce type de paiements.

⁽³⁾ Page 316, point 7.12.

⁽⁴⁾ Une licence de site pour logiciels informatiques implique pour l'institution l'obligation de payer un montant forfaitaire quel que soit le nombre des utilisateurs [article 22, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission].

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.11. Les notes explicatives du bilan ne font pas apparaître que les paiements du loyer d'un bâtiment depuis octobre 1999 sont provisoires parce qu'un accord sur la valeur locative finale n'a pas encore pu être trouvé avec le propriétaire.

Cour de justice

7.12. L'audit du bilan de la Cour de justice n'a donné lieu à aucune observation.

Cour des comptes

7.13. L'audit du bilan de la Cour des comptes n'a donné lieu à aucune observation.

Comité économique et social et Comité des régions

7.14. Conformément aux principes comptables généralement admis, les terrains ne sont pas amortissables. Contrairement à ce principe, le montant cumulé de l'amortissement des terrains sur lesquels est situé le bâtiment Montoyer a été intégré dans les comptes.

7.15. La fiabilité du montant du poste «Autres immobilisations corporelles» ne peut être garantie étant donné qu'aucun inventaire physique n'a été réalisé depuis 1998. Le poste comprend aussi des biens vendus sans que la procédure prévue de mise en non-valeur ait été dûment menée à son terme.

7.11. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'objectif poursuivi par la Commission dans les négociations avec le propriétaire est de fixer la valeur locative pour la période jusqu'à la mise aux normes du bâtiment à un niveau ne dépassant pas l'avance prévue dans l'actuel protocole d'accord.

7.14. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

L'amortissement du bâtiment Montoyer a débuté en 2001. En effet, la clôture des comptes a été faite sur la base d'un amortissement pour la valeur totale de cet immeuble, y compris le terrain. En avril 2002, la valeur des immeubles Montoyer et Belliard a été déterminée, basée sur l'évaluation d'un expert externe. L'amortissement sera corrigé en conséquence et sera correctement représenté dans la clôture de l'exercice 2002.

7.14. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

L'amortissement du bâtiment Montoyer a débuté en 2001. En effet, la clôture des comptes a été faite sur la base d'un amortissement pour la valeur totale de cet immeuble, y compris le terrain. En avril 2002, la valeur des immeubles Montoyer et Belliard a été déterminée, basée sur l'évaluation d'un expert externe. L'amortissement sera corrigé en conséquence et sera correctement représenté dans la clôture de l'exercice 2002.

7.15. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Les Comités regrettent que, à cette occasion, les règles n'ont pas été appliquées entièrement. Ils acceptent la nécessité d'une application stricte des règles d'inventaire dans le futur. Un inventaire physique est bien avancé maintenant. Il sera terminé avant la fin de 2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Certains biens informatiques déclassés n'avaient pas été ôtés correctement de l'inventaire, malgré des instructions dans ce sens. Dans le futur, le service informatique en demandera confirmation.

7.15. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Les Comités regrettent que, à cette occasion, les règles n'ont pas été appliquées entièrement. Ils acceptent la nécessité d'une application stricte des règles d'inventaire dans le futur. Un inventaire physique est bien avancé maintenant. Il sera terminé avant la fin de 2002.

Certains biens informatiques déclassés n'avaient pas été ôtés correctement de l'inventaire, malgré des instructions dans ce sens. Dans le futur, le service informatique en demandera confirmation.

Opinion globale

7.16. À l'exception des observations secondaires formulées ci-dessus, l'audit de la fiabilité des comptes n'a révélé aucune erreur jugée significative affectant les comptes consolidés des Communautés européennes.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

Problèmes juridiques relatifs à certaines dispositions du budget général pour l'exercice 2001 et à certaines dépenses qui s'y rattachent

7.17. Aux termes des notes relatives aux tableaux des effectifs du Parlement et de la Cour des comptes, plusieurs postes permanents figurant dans une catégorie donnée doivent être considérés comme postes d'une catégorie supérieure. Sur la base de ces notes, les deux institutions accordent à certains agents d'une catégorie donnée la rémunération correspondant à une catégorie supérieure, ce qui est contraire au statut des fonctionnaires; en effet, l'article 45, paragraphe 2, du statut dispose que «le passage d'un fonctionnaire d'un cadre ou d'une catégorie à un autre cadre ou à une catégorie supérieure ne peut avoir lieu qu'après concours».

7.17. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Les seuls fonctionnaires occupant les postes mentionnés dans les notes au bilan sont ceux qui se sont vus accorder une promotion ad personam. Ces dernières sont attribuées par le Bureau du Parlement à un nombre très limité de fonctionnaires (appartenant principalement aux catégories inférieures) qui font état de longues années de service et d'un mérite exceptionnel, et ce conformément aux modalités internes d'exécution de l'institution. Elles sont comprises dans les estimations annuelles du Parlement en matière de revenus et de dépenses.

7.17. RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

Comme suite à l'autorisation accordée par l'autorité budgétaire dans l'état des effectifs au titre de l'exercice 2001, la Cour a nommé six agents à titre personnel dans un grade supérieur.

Néanmoins, la Cour a décidé de ne plus procéder à de telles nominations.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.18. Les commentaires relatifs au poste 1 0 9 0 («Coefficients correcteurs») des sections du budget concernant la Commission et la Cour de justice précisent que les crédits sont destinés à couvrir l'incidence du coefficient correcteur appliqué à la partie des émoluments des membres de l'institution transférés dans un pays différent de celui du lieu d'affectation. Les commentaires relatifs au même poste de la section du budget concernant la Cour des comptes ne sont pas aussi explicites; l'une des interprétations possibles, retenue en fait par la Cour, est que les crédits sont mis à disposition pour couvrir les coefficients correcteurs de même nature. L'application de coefficients correcteurs de ce genre augmente le montant total des émoluments versés. Les règles applicables à la rémunération des membres des institutions ne comportent pas de base juridique spécifique permettant des transferts de ce type. Toutefois, certaines dispositions du statut des fonctionnaires ont été appliquées par analogie pendant plusieurs années. En attendant une clarification de la situation, les institutions ont décidé de suspendre, à partir de juillet 2002, l'application des coefficients correcteurs pour les membres concernés.

7.18. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission estime que les transferts d'une partie des rémunérations de ses membres ont toujours été effectués sur une base correcte. Néanmoins, en considération de la position prise par la Cour des comptes, la Commission a décidé de suspendre ces transferts.

7.18. RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

La Cour de justice confirme que, lors de sa réunion du 12 juin 2002, son comité administratif a décidé, «compte tenu des décisions prises par la Cour des comptes et la Commission et sans remettre en cause le bien-fondé de la pratique suivie jusqu'ici», de suspendre à compter du mois de juillet 2002 les transferts de rémunération effectués par les membres avec application des coefficients correcteurs.

Cette suspension, décidée à titre provisoire et en attente d'une clarification, devait permettre au comité administratif d'examiner de manière approfondie les arguments qui avaient conduit la Cour des comptes à contester la régularité de tels transferts, à savoir que cette pratique n'avait pas de base légale claire en l'absence de disposition expresse dans le régime pécuniaire des membres fixé par le Conseil et que la seule inscription des crédits budgétaires y afférents ne pouvait constituer une base suffisante pour l'exécution de cette dépense qui nécessiterait en outre un acte de base par l'autorité législative.

Au terme de cet examen auquel il a procédé le 25 septembre 2002, le comité administratif a considéré que les arguments ainsi invoqués ne pouvaient pas justifier qu'il soit mis fin à la possibilité pour les membres de transférer une partie de leur rémunération après application de coefficients correcteurs, pour les raisons suivantes:

- *cette pratique, établie de longue date, s'appuie sur la considération que les dispositions de l'article 17 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires s'appliquent par analogie aux membres, comme il est d'ailleurs indiqué dans le commentaire afférent à la ligne budgétaire sur laquelle sont inscrits les crédits correspondants,*
- *une telle application par analogie répond à la finalité poursuivie par la possibilité de transférer une partie des rémunérations, laquelle vaut manifestement pour les membres comme pour les fonctionnaires,*
- *elle s'est trouvée confirmée par les dispositions de l'article 4 bis du régime pécuniaire des membres, selon lesquelles les traitements, allocations et autres indemnités des membres sont affectés du coefficient correcteur fixé par le Conseil à l'égard des fonctionnaires affectés en Belgique*

OBSERVATIONS DE LA COUR

et qui ont été introduites dans le régime pécuniaire par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 1546/73 du Conseil du 4 juin 1973, dont le considérant unique fait référence au «maintien d'une certaine hiérarchie entre les traitements des membres [...] de la Cour de justice, d'une part, et ceux des fonctionnaires des Communautés européennes, d'autre part». Le libellé même de ces dispositions et l'intention exprimée par le législateur dans le considérant précité imposent d'admettre que le système des coefficients correcteurs s'applique aux membres comme aux fonctionnaires.

Le comité administratif a estimé par conséquent que la pratique en cause trouvait sa base légale dans les dispositions de l'article 17 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires, applicables aux membres par analogie, et que l'institution se trouvait tenue de mettre fin à la suspension décidée le 12 juin 2002 et de reprendre les transferts pour les membres aux mêmes conditions et modalités que celles applicables aux fonctionnaires.

7.18. RÉPONSES DE LA COUR DES COMPTES

Comme indiqué, la Cour a effectivement suspendu l'application des coefficients correcteurs à compter du 1^{er} juillet 2002.

Parlement

7.19. L'évaluation des systèmes de contrôle interne et le résultat des tests de validation concernant un échantillon d'opérations relatives aux traitements payés aux fonctionnaires et aux agents temporaires n'a donné lieu à aucune observation notable. Les problèmes mentionnés au point 7.17 concernent aussi le Parlement.

7.20. Comme la Cour l'avait déjà mentionné dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998 ⁽⁵⁾, les barèmes utilisés pour le calcul du remboursement des frais de missions des fonctionnaires des catégories C et D sont plus élevés que ceux prévus par le statut des fonctionnaires ⁽⁶⁾. Dans ses réponses, le Parlement expliquait que les fonctionnaires des catégories C et D étaient traités de la même manière que ceux des catégories A et B en raison des difficultés liées à la dispersion de ses services sur trois lieux de travail principaux et du fait que de nombreuses réunions ont lieu en dehors de ces trois lieux de travail. Ces arguments n'enlèvent rien au fait

7.20. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le paiement des indemnités de mission est conforme à la décision du Bureau du 14 mai 1992. Ce dernier prend en compte la nature particulière du Parlement, dont l'activité s'étend sur trois sites, un grand nombre de réunions se tenant soit sur l'un de ces lieux, soit en dehors de ceux-ci. La Commission, dans sa proposition de règlement du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires, a supprimé la différence qui existe entre les catégories tant pour le remboursement des frais de voyage que pour le montant des indemnités de mission. Cette proposition correspond aux dispositions en vigueur au Parlement.

⁽⁵⁾ Point 6.18.

⁽⁶⁾ Articles 12 et 13 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires. De manière générale, les fonctionnaires des catégories C et D obtiennent le remboursement des frais sur la base du tarif de deuxième classe de chemin de fer si le voyage porte sur une distance inférieure à 800 km. En ce qui concerne les indemnités journalières, les différences entre les barèmes utilisés pour les fonctionnaires des catégories A et B et ceux utilisés pour les fonctionnaires des catégories C et D s'établissent dans une fourchette de 10 à 15 euros pour la plupart des États membres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

que la pratique du Parlement est contraire aux dispositions du statut des fonctionnaires.

Commission

7.21. L'évaluation des systèmes de contrôle interne et le résultat des tests de validation concernant un échantillon d'opérations relatives aux traitements payés aux fonctionnaires et aux agents temporaires n'ont donné lieu à aucune observation notable.

7.22. L'audit d'un paiement concernant un contrat de service juridique a révélé que le service n'avait pas été fourni sur la base d'un contrat écrit, comme l'exige l'article 58, paragraphe 1, du règlement financier. De plus, le marché a été passé par entente directe bien que son montant dépasse le seuil autorisé pour la passation d'un marché selon cette procédure. Rien ne permet d'attester que l'une des conditions particulières prévues à l'article 59 du règlement financier, applicable en l'espèce, et qui aurait pu justifier l'absence de recours à la procédure d'appel à la concurrence était remplie. D'après les informations obtenues, il s'agit là d'une pratique habituelle en matière de services juridiques contractés à l'extérieur par le service juridique de la Commission.

7.22. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Alors que l'accord contractuel passé entre la Commission et le cabinet d'avocats ne figure pas dans un document unique signé par les deux parties, la Commission estime qu'un contrat a été établi conformément au règlement financier. Toutefois, la Commission s'efforcera de proposer aux juristes externes de signer un seul document contractuel, même si ce type de document formel est quelque peu inhabituel dans la profession juridique. La Commission considère que les procédures actuelles de sélection des juristes externes sont conformes à l'esprit et à la lettre de l'article 59 du règlement financier, et notamment de ses points b), c) et d).

CONTRÔLE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DÉCENTRALISÉS

Introduction

7.23. Le contrôle annuel des organismes communautaires décentralisés (OD) a fait l'objet de rapports annuels spécifiques (7). Les principales caractéristiques des OD sont présentées dans le **tableau 7.1**.

Exécution budgétaire

7.24. Le total des budgets des OD s'est élevé en 2001 à 1 060,1 millions d'euros contre 982 millions en 2000. L'effectif de l'ensemble des OD est passé de 1 634 agents en 2000 à 1 919 en 2001. L'essentiel de cette augmentation des effectifs est due au développement de l'Agence européenne pour la reconstruction.

(7) En cours de publication au Journal officiel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.25. L'exécution budgétaire de la plupart des OD est affectée par des reports de crédits qui restent encore importants malgré les efforts entrepris. Cette situation est le plus souvent due au décalage entre le rythme des prises de décision et d'exécution de leurs programmes de travail et de leurs budgets. La réflexion sur les approches pour arriver à une meilleure adéquation entre la programmation des travaux et le principe d'annualité du budget devrait être entreprise.

Tableau 7.1 — Budgets et effectifs en 2000 et 2001 — Les organismes communautaires décentralisés (OD)

	Siège	Année de création	Budget (Mio EUR)		Postes statutaires	
			2000	2001	2000	2001
I. OD de la première génération						
Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)	Thessalonique	1975	13,3	13,5	81	81
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	Dublin	1975	15,0	15,3	85	78
II. OD de la deuxième génération qui ne sont pas autofinancés						
Agence européenne pour l'environnement (AEE)	Copenhague	1990	18,9	21,7	76	87
Fondation européenne pour la formation (FEF)	Turin	1990	16,2	16,8	130	130
Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)	Lisbonne	1993	8,2	9,2	48	71
Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESST)	Bilbao	1995	7,0	12	26	26
Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes	Vienne	1997	4,9	5,3	26	25
III. OD de la deuxième génération qui sont autofinancés ou partiellement autofinancés						
Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA)	Londres	1993	55,3	65,9	210	211
Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI)	Alicante	1994	133,0	163,6	713	798
Office communautaire des variétés végétales (OCVV)	Angers	1994	7,2	8,6	44	31
Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU)	Luxembourg	1994	20,7	27,2	144	140
IV. OD d'exécution de programmes communautaires						
Agence européenne de reconstruction	Thessalonique	2000	682,3	701	51	241
Total			982,0	1 060,10	1 634	1 919

OBSERVATIONS DE LA COUR

États financiers et tenue des comptes

7.26. La présentation des états financiers des OD devrait faire l'objet d'une harmonisation. La présentation devrait également tenir compte de la spécificité des OD afin de mieux mettre en relief leur résultat économique.

7.27. Une attention particulière a été portée à la gestion de trésorerie des OD. Certains OD, vu l'importance des fonds qu'ils gèrent, devraient veiller à mieux en optimiser la rentabilité, soit en regroupant certains comptes bancaires, soit en veillant à obtenir de meilleures conditions de la part des banques.

7.28. Fin 2001, tous les OD concernés ont mis en œuvre le système de comptabilité budgétaire SI2. Les efforts d'intégration de ce système avec leurs systèmes de comptabilité générale doivent être poursuivis.

7.29. Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2000 ⁽⁸⁾, la Cour avait recommandé que les OD prennent 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 ⁽⁹⁾ relatives à la gestion comptable des immobilisations non financières. La plupart des OD ont suivi cette recommandation et ils devraient continuer à améliorer la tenue de leurs inventaires.

7.26. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le nouveau règlement financier élargit le périmètre de consolidation aux organismes décentralisés et précise que ces derniers devront appliquer les mêmes règles comptables que celles des institutions européennes afin de permettre la consolidation de leurs comptes avec ceux de la Commission pour l'exercice 2005 au plus tard.

Pour ce faire, le comptable de la Commission arrêtera les règles et méthodes comptables ainsi que le plan comptable harmonisé à adopter par toutes les institutions, offices et organismes décentralisés.

Une harmonisation de présentation des états financiers sera alors réalisée.

⁽⁸⁾ Voir point 7.98.

⁽⁹⁾ Règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission du 29 décembre 2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Acquisition de biens et services

7.30. Les acquisitions des biens et services ont été examinées dans cinq OD (Agence européenne pour l'environnement, Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, Centre de traduction des organes de l'Union, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies et Office pour l'harmonisation du marché intérieur). Pendant leur période de démarrage, les OD n'ont pas, sous la pression de l'urgence, été en mesure d'établir une programmation rationnelle de leurs achats et d'appliquer avec rigueur le principe d'appel à la concurrence. Au cours des dernières années, les OD ont commencé à mettre en place des systèmes plus rationnels, dépassant le cadre de l'élaboration du budget annuel, notamment dans le domaine des achats de biens et services informatiques. Afin que ces efforts continuent à produire des résultats, ils doivent être poursuivis et amplifiés.

7.31. Les procédures d'appel à la concurrence doivent être rendues plus conviviales pour les soumissionnaires. À cet égard, il faut, noter l'initiative de certains OD de publier sur leur site Internet les appels d'offres et de joindre à leur site des indications utiles pour les soumissionnaires éventuels sur les procédures à suivre.

7.32. Les procédures d'évaluation doivent être également renforcées afin de mieux assurer la comparabilité des soumissions faites et les procédures de fonctionnement devraient être précisées afin de garantir leur objectivité.

CONTRÔLE DES ÉCOLES EUROPÉENNES

7.33. Le contrôle des Écoles européennes fait l'objet d'un rapport annuel spécifique, non publié au Journal officiel, transmis au conseil supérieur des Écoles européennes. Dans le cadre des contrôles périodiques prévus pour les Écoles européennes, les contrôles effectués en 2001 ont porté sur les écoles de Culham et de Varèse. À la rentrée scolaire de 2001, les écoles comptaient 16 985 élèves, dont 10 072 élèves de plein droit. Le personnel des écoles comptait l'équivalent de 1 492,5 personnes dont 1 152 professeurs détachés. Le budget des écoles s'est élevé à 194 millions d'euros financés principalement par une subvention de la Commission (120,3 millions) et des contributions des États membres (39,0 millions).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.34. Les efforts déjà entrepris pour une présentation plus homogène des comptes des écoles devraient être poursuivis en vue de rendre leur consolidation moins difficile. Le plan comptable des écoles ne prévoit pas de comptes d'immobilisation et les biens inventoriés ne sont pas enregistrés dans la comptabilité générale: les immobilisations ne sont pas portées dans les bilans individuels des écoles ou du Bureau. Dans le rapport de la Cour relatif à l'exercice 2000, des lacunes avaient été mises en relief dans la tenue des inventaires. À cet égard, la situation n'a guère évolué.

7.34. RÉPONSE DE LA COMMISSION

Les écoles continueront leurs efforts vers une présentation plus homogène des comptes.

Les écoles sont actuellement en train de faire le nécessaire pour compléter les inventaires dans le plus bref délai. L'inclusion des biens inventoriés dans la comptabilité générale fait actuellement l'objet d'une réflexion entre le Bureau du représentant du conseil supérieur et les écoles.

CHAPITRE 8

Instruments financiers et activités bancaires

8.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	8.1-8.5
Introduction	8.1
Opérations de garantie et gestion budgétaire	8.2
Commission de gestion pour les paiements tardifs	8.3
Suivi des observations antérieures	8.4-8.5
Le Fonds européen d'investissement (FEI) — Gestion des mesures sous mandat	8.6-8.32
Soutien aux petites et moyennes entreprises innovantes et créatrices d'emplois	8.6-8.9
Audit de la Cour	8.9
Renforcement de la disponibilité du capital-risque: le mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage)	8.10-8.21
Retards dans la mise en œuvre	8.11-8.12
Absence d'indicateurs, lors du lancement du programme, permettant de mesurer l'efficacité de ce dernier	8.13
Problèmes concernant la communication d'informations	8.14-8.17
L'objectif de répartition en matière d'investissements n'est pas encore atteint	8.18
Le calcul de la rémunération du FEI n'était pas objectif	8.19-8.21
limiter le coût des garanties: le mécanisme de garantie en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)	8.22-8.29
L'objectif de répartition entre les États membres n'est pas encore atteint	8.23
Visibilité insuffisante du mécanisme	8.24
La priorité est donnée à la signature de contrats avec des institutions publiques	8.25
Absence de vérification des aides d'État accordées aux bénéficiaires	8.26
Communication tardive des informations relatives à l'emploi	8.27
Les meilleures pratiques n'ont pas été déterminées correctement	8.28
La rémunération du FEI n'est pas objective	8.29
Conclusions et recommandations	8.30-8.32

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 a été alimenté par des versements du budget de l'Union européenne 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. La gestion administrative du Fonds incombe à la Commission, la gestion financière (gestion de la trésorerie) à la Banque européenne d'investissement (BEI). La Cour a contrôlé le Fonds au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2001.

Opérations de garantie et gestion budgétaire

8.2. L'encours des opérations de prêt et de garantie de prêt en faveur des pays tiers, y compris les intérêts dus et non payés, s'élevait à 15 577 millions d'euros au 31 décembre 2001; les disponibilités du Fonds représentaient 1 774 millions d'euros ⁽²⁾, soit 11,4 % de ce total. Le règlement du Conseil ⁽³⁾ dispose que le montant du Fonds doit atteindre un niveau approprié (montant objectif), fixé à 9 % du montant garanti, pour les paiements éventuels. Le montant objectif fixé sur cette base était de 1 402 millions d'euros à la fin de 2001, le montant à reverser au budget de l'Union européenne de 372,5 millions d'euros.

Commission de gestion pour les paiements tardifs

8.3. La BEI perçoit, depuis la signature, en 1999, d'une convention de mise en œuvre avec la Commission, une «commission de gestion» supplémentaire pour le remboursement de prêts pour lesquels les garanties ont déjà été appelées. Cette commission correspond à 1 % par an pour la période allant de la date à laquelle le prêt

8.3. À l'issue de négociations qui se sont poursuivies assez loin dans l'année 2002, la Banque européenne d'investissement (BEI) a réduit ses honoraires de gestion à 3 millions d'euros, étant donné que, dans ce cas sans précédent, les services de la Commission ont joué un rôle central dans le rééchelonnement de la dette.

⁽¹⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil du 31 octobre 1994 (JO L 293, du 12.11.1994, p. 1), modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1149/1999 (JO L 139 du 2.6.1999, p. 1).

⁽²⁾ Rapport annuel de la Commission sur la situation du Fonds de garantie et sa gestion au cours de l'exercice 2001 [COM(2002) 305 final du 13.6.2002].

⁽³⁾ Article 1^{er} du règlement (CE, Euratom) n° 1149/1999 du Conseil.

dont le bénéficiaire est défaillant est payé par la Commission à la BEI à celle à laquelle il est remboursé à cette dernière. En 2001, la BEI a prélevé une commission de gestion d'un montant de 10,8 millions d'euros sur le remboursement d'un prêt important relevant en partie du Fonds de garantie. Ce remboursement résultait d'une restructuration des prêts, principalement assurée par la Commission. À l'issue de négociations, en 2002, la BEI a accepté de réduire ladite commission de gestion à 3 millions d'euros. Elle recommande à la Commission de faire le nécessaire pour modifier l'accord de mise en œuvre de manière à ce qu'à l'avenir, en toutes circonstances, le montant des commissions de gestion soit déterminé à l'avance.

Suivi des observations antérieures

8.4. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999, la Cour soulignait que le niveau de la commission annuelle de 0,05 % correspondant à la gestion de la trésorerie devrait être réexaminé. Dans sa réponse, la Commission a indiqué qu'elle demanderait à la BEI de «présenter un aperçu des frais encourus» ⁽⁴⁾, ce que cette dernière n'a, à ce jour, toujours pas fait.

8.4. La Commission a reçu de la Banque certaines informations à ce sujet.

8.5. En mai 2002, l'introduction d'un nouvel accord modifiant le dernier accord en vigueur, datant de septembre 1996, a réorganisé la structure des commissions de gestion. Cet accord a été appliqué rétroactivement à l'exercice 2001.

LE FONDS EUROPÉEN D'INVESTISSEMENT (FEI) — GESTION DES MESURES SOUS MANDAT

Soutien aux petites et moyennes entreprises innovantes et créatrices d'emplois

8.6. Dans sa communication du 31 mars 1998 intitulée «Le capital à risque: clé de la création d'emplois dans l'Union européenne» ⁽⁵⁾, la Commission affirmait que «beaucoup de bonnes idées européennes — qui sont elles-mêmes le résultat de coûteux investissements

⁽⁴⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, réponse de la Commission au point 7.8.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission du 31 mars 1998: Le capital à risque: clé de la création d'emplois dans l'Union européenne [SEC(1998) 552 final].

publics dans l'enseignement et la recherche — finissent par être exploitées aux États-Unis où les capitaux, le savoir-faire et l'environnement des entreprises sont plus propices à leur développement et à leur succès». Elle estimait en outre que «le développement de marchés de capital à risque paneuropéens est essentiel pour une importante création d'emplois dans l'Union européenne» et que «le véritable défi politique est de fournir les outils, les technologies et les instruments financiers nécessaires pour qu'une nouvelle génération d'entrepreneurs européens puisse se lancer et réussir.»

8.7. Le 19 mai 1998, le Conseil a publié une décision «concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emplois» ⁽⁶⁾. Il s'agit d'un programme (pour l'historique, voir **annexe 8.1**) créé «en vue de stimuler la création d'emplois en facilitant et en renforçant la constitution et le développement de PME innovantes» ⁽⁷⁾ et qui prévoit la mise en place de trois dispositifs complémentaires ⁽⁸⁾:

- a) un guichet de capital-risque [guichet «aide au démarrage» du MET ⁽⁹⁾], géré par le Fonds européen d'investissement (FEI);
- b) un système de contributions financières pour soutenir la création d'entreprises conjointes transnationales par les PME dans la Communauté (*Joint European Venture*, ou «JEV»), géré par la Commission;
- c) un système de garanties (mécanisme de garantie PME), géré par le FEI.

Les modalités et conditions de la mise en œuvre par le FEI du mécanisme européen pour les technologies «Startup» (aide au démarrage) et du mécanisme de garantie en faveur des PME — y compris le suivi et le contrôle — sont prévues dans des conventions établies entre la Commission et le FEI ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Décision 98/347/CE du Conseil du 19 mai 1998 (JO L 155 du 29.5.1998, p. 43).

⁽⁷⁾ Article 1^{er} de la décision 98/347/CE du Conseil.

⁽⁸⁾ Article 2 de la décision 98/347/CE du Conseil.

⁽⁹⁾ Mécanisme européen pour les technologies.

⁽¹⁰⁾ Article 3, paragraphe 2, et article 5, paragraphe 4, de la décision 98/347/CE du Conseil; voir également les annexes I et III de la décision du Conseil.

8.8. Les crédits budgétaires engagés entre 1998 et 2001 pour les deux mécanismes mis en œuvre par le FEI représentent 433,2 millions d'euros: 184,3 millions pour le mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage) et 248,9 millions pour le mécanisme de garantie en faveur des PME ⁽¹¹⁾. Les versements effectués par le FEI sont conformes aux exigences des institutions financières prenant part à ces mécanismes.

Audit de la Cour

8.9. En 2001, la Cour a contrôlé la gestion par le FEI des deux mécanismes. L'audit de la Cour a porté principalement sur les points suivants: réalisation des objectifs de ces mécanismes, caractère complet et exact des informations relatives à la mise en œuvre des mesures et conformité de la rémunération du FEI aux pratiques normales du marché. Des contrôles ont été effectués au FEI ⁽¹²⁾ et dans les services de la Commission concernés. Ont également fait l'objet de contrôles sur place des fonds de capital-risque (pour le glossaire des termes utilisés, voir **annexe 8.2**) en Allemagne, en France et au Luxembourg, des institutions de garantie (intermédiaires) dans six États membres (Allemagne, France, Italie, Autriche, Portugal et Royaume-Uni) ainsi que 30 PME, en tant que bénéficiaires finals.

Renforcement de la disponibilité du capital-risque: le mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage)

8.10. Le mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage) vise à renforcer la disponibilité de capital-risque pour les PME innovantes et créatrices d'emplois au moment de leur création et pendant leur phase de démarrage. Le FEI investit les fonds communautaires au moyen de participations dans des fonds de capital-risque spécialisés, lesquels investissent à leur tour dans des PME. Les fonds sont sélectionnés par le FEI et soumis à la Commission pour approbation.

⁽¹¹⁾ Lignes B5-5 1 1 «Programme pour les entreprises: amélioration de l'environnement financier des petites et moyennes entreprises» et B5-5 1 2 «Achèvement de l'initiative Emploi» (1998-2000), du budget 2001.

En 2001, un montant additionnel de 13,6 millions d'euros, provenant du revenu des investissements et des intérêts cumulés à la fin de 2000, a été inscrit au budget.

⁽¹²⁾ L'audit a été effectué conformément à l'article 248 du traité CE.

Retards dans la mise en œuvre

8.11. Comme cela est énoncé dans la description indicative figurant en annexe à la décision du Conseil, «le FEI s'emploie à ce que la totalité des fonds alloués à ce mécanisme soit engagée au plus tard durant l'année civile suivant celle de leur mise à disposition effective» ⁽¹³⁾.

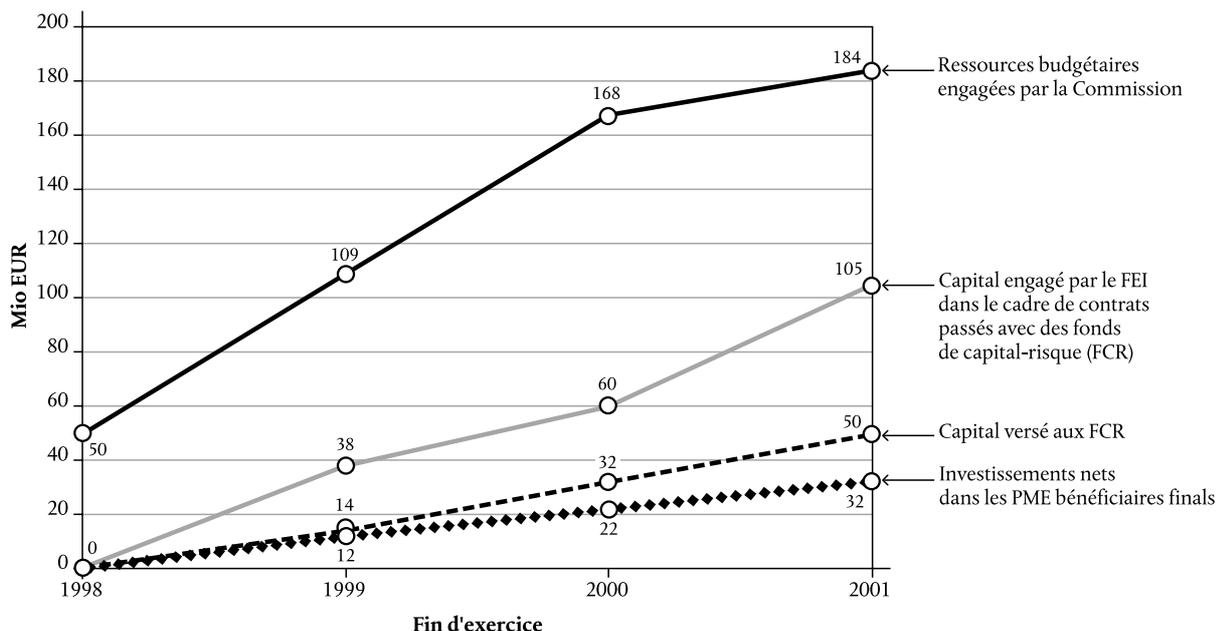
8.12. Sur les 184,3 millions d'euros engagés entre 1998 et 2001, à la fin de 2001 le FEI avait passé des contrats d'une valeur de 105,3 millions d'euros avec des fonds de capital-risque, lesquels s'étaient vu verser une somme de 49,8 millions d'euros et avaient investi un montant net de 32,2 millions d'euros dans les entreprises bénéficiaires finals ⁽¹⁴⁾ (pour une évolution comparative, voir **graphique 8.1**). La Commission considère qu'il doit y avoir un décalage entre les virements qu'elle effectue sur le compte fiduciaire et les tirages opérés par le FEI au profit des fonds de capital-risque, et que cela

8.11-8.12. En ce qui concerne l'utilisation du mécanisme, à la fin de mai 2002, le conseil d'administration du Fonds européen d'investissement (FEI) et la Commission avaient engagé des ressources budgétaires s'élevant à 181 millions d'euros en faveur du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage), y compris les honoraires et frais connexes du FEI. Au total, le FEI a signé des contrats avec des fonds de capital-risque pour un montant de 105 millions d'euros.

La Commission est donc d'avis que ce régime est un succès et le taux d'utilisation est excellent, d'autant plus si l'on tient compte des conditions macroéconomiques défavorables sur le marché et de l'évolution générale du secteur du capital-risque, telle que rapportée par les associations américaines et européennes de ce secteur.

De plus, le mécanisme «Start-up» applique des critères d'admission assez ciblés (nouvelles équipes de capital-risque,

Illustration graphique 8.1 — «Mécanisme européen pour les technologies "Start-up" (aide au démarrage)» — Montants cumulés des engagements et des investissements



Source: Rapports du FEI à la Commission (2001).

⁽¹³⁾ Point 5 de l'annexe I de la décision 98/347/CE du Conseil.

⁽¹⁴⁾ Le montant net de 32,2 millions d'euros investi dans les entreprises bénéficiaires finals correspond au capital versé (soit 49,8 millions d'euros) moins le coût des investissements effectués, la trésorerie des fonds de capital-risque et les commissions de gestion des fonds.

OBSERVATIONS DE LA COUR

n'a aucune incidence négative sur le budget puisque la trésorerie génère des recettes. La Cour observe que la mise en œuvre du mécanisme est plus lente que le Conseil ne l'avait prévu. La Commission devrait adapter les virements qu'elle effectue sur le compte fiduciaire aux besoins réels du FEI, compte tenu également du fait qu'un bénéfice net de 13,6 millions d'euros provenant des investissements réalisés peut donner lieu à réemploi.

Absence d'indicateurs, lors du lancement du programme, permettant de mesurer l'efficacité de ce dernier

8.13. Conformément à la décision du Conseil, «la Commission informe annuellement le Parlement européen et le Conseil de la mise en œuvre de la présente décision et des différents mécanismes qu'elle met en place, notamment de l'impact de la décision sur l'accès des PME au financement, ses effets immédiats sur la création d'emplois, les perspectives pour la création d'emplois à long terme et la cohérence entre la dotation financière des différents systèmes et les objectifs du programme»⁽¹⁵⁾. La Commission convient que l'investissement de fonds communautaires dans ce mécanisme n'était pas lié à des exigences spécifiques concernant ses effets éventuels. Cela n'était pas conforme au principe de bonne gestion financière, en vertu duquel la participation communautaire au financement de programmes d'intérêt public doit s'accompagner d'indicateurs permettant d'en mesurer l'efficacité. La Cour observe que la décision du Conseil du 20 décembre 2000 relative à un programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise⁽¹⁶⁾ prévoit la mise en place d'indicateurs de performance pour l'évaluation des actions nécessaires à

RÉPONSES DE LA COMMISSION

investissements de démarrage, régions géographiques défavorisées, 50 % des fonds apportés par le privé, clause de pari passu, etc.) qui diffèrent des critères d'investissement habituels des fonds «conventionnels». Ce choix a été opéré délibérément par le Conseil, pour combler certaines lacunes détectées sur le marché et pour tenir compte des activités des fournisseurs classiques de capital-risque.

En ce qui concerne les transferts, conformément aux pratiques courantes sur le marché du capital-risque, l'argent les capitaux sont prélevés par les fonds de capital-risque (VCF) en fonction de leurs projets d'investissements dans les PME qui font partie de leur portefeuille. Le rôle de «moteur» des versements est donc joué par les VCF soutenus par le mécanisme «Start-up», qui dictent le rythme et le calendrier des prélèvements, et non par la Commission ou le FEI.

La Commission est convaincue que des liquidités suffisantes pour couvrir les engagements contraignants de la Commission et du FEI à l'égard des VCF et pour permettre d'honorer les demandes de prélèvement doivent être conservées sur le compte fiduciaire.

8.13. *La proposition de financement préparée avant le lancement du programme, en 1998, ne prévoyait en effet aucun indicateur de performance détaillé.*

Dans sa communication sur l'évaluation⁽¹⁾ de juillet 2000, la Commission précise que, lorsqu'il propose une nouvelle base juridique pour toute action engageant une dépense imputable sur le budget général, le service opérationnel responsable doit exposer la logique d'intervention du programme proposé. Dans la mesure du possible, les résultats attendus doivent être mesurés par des indicateurs vérifiables.

Les procédures en vigueur aujourd'hui obligent les services opérationnels à définir des objectifs vérifiables avant le lancement d'un programme et à décrire les procédures d'évaluation dans les fiches financières accompagnant les propositions législatives.

Conformément à ces procédures, des indicateurs ont été définis pour «Start-up» dans le cadre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (MAP).

⁽¹⁵⁾ Article 7 de la décision 98/347/CE du Conseil.

⁽¹⁶⁾ Article 4, paragraphe 1, de la décision 2000/819/CE du Conseil du 20 décembre 2000 (JO L 333 du 29.12.2000, p. 84).

⁽¹⁾ SEC(2000)1051.

OBSERVATIONS DE LA COUR

la réalisation des objectifs du programme. Ce programme offre une nouvelle base juridique et des ressources supplémentaires au mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage).

Problèmes concernant la communication d'informations

8.14. Aucun objectif précis n'ayant été fixé, il est particulièrement important que les rapports relatifs à la mise en œuvre du mécanisme ainsi qu'à l'emploi et à la création d'emplois soient fiables, que les chiffres fournis soient exacts et que ce mécanisme soit compatible avec ceux gérés par le FEI et fonctionnant parallèlement.

8.15. Les informations relatives aux engagements et aux tirages opérés par le FEI à des fins d'investissement dans des fonds de capital-risque sont disponibles pour l'ensemble de l'exercice «*n*» au cours du premier trimestre de l'exercice suivant («*n* + 1»). Les informations relatives à l'emploi fournies par les PME concernant l'exercice *n*, quant à elles, sont transmises à la Commission via les fonds de capital-risque et le FEI au cours du troisième trimestre. La Commission estime raisonnable de maintenir les délais en vigueur plutôt que d'obliger les PME soit à changer leur cycle de communication d'informations financières, soit à envoyer leurs rapports en deux temps. La Cour constate que l'autorité budgétaire n'est pas informée de l'évolution du mécanisme lorsque les décisions budgétaires sont arrêtées au cours de l'exercice *n* + 1.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission désire souligner que les rapports présentés aux autorités budgétaires concernant le mécanisme «Start-up» dans le cadre de l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi contiennent de facto tous les indicateurs arrêtés et établis dans le cadre du programme pluriannuel précité, et fournissent par conséquent les informations nécessaires pour mesurer l'efficacité des dépenses, conformément au principe de bonne gestion financière.

De plus, ces questions ont été abordées plus en détail dans le rapport d'évaluation de l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi, joint en annexe au rapport annuel 2002, présenté par la Commission au Parlement européen et au Conseil.

Il convient de souligner que les prises de participation effectuées dans le cadre du mécanisme «Start-up» sont conformes aux conditions du marché et ne comportent donc aucune subvention. Par conséquent, il n'est pas possible de subordonner directement l'investissement au nombre d'emplois créés par la prise de participation. Le développement des sociétés faisant partie du portefeuille et, partant, le nombre d'emplois créés, est cependant régulièrement contrôlé. Il va de soi que les résultats de ces sociétés constituent un élément essentiel de ce contrôle.

8.14. *Comme la Cour, la Commission et le FEI attachent une grande importance à la fiabilité des chiffres fournis concernant la mise en œuvre du mécanisme. Les chiffres relatifs aux engagements, aux contrats signés, aux prélèvements et aux remboursements sont vérifiés par le FEI et font l'objet d'un suivi par la Commission.*

La Commission considère que le cadre le mieux indiqué pour la collecte et l'analyse des données statistiques, y compris en matière d'emploi, est celui de l'évaluation. Conformément à la décision du Conseil, une évaluation ex post a été effectuée récemment.

8.15. *Jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux accords fiduciaires et de gestion, le FEI fournissait des informations sur les engagements et les prélèvements à un rythme semestriel. En vertu du nouvel accord-cadre, ces informations seront fournies quatre fois par an.*

La Commission considère que l'autorité budgétaire est dûment informée sur les paramètres pertinents concernant le développement du mécanisme.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.16. S'agissant des informations financières communiquées par le FEI à la Commission, celui-ci assume l'entière responsabilité des rapports, mais aussi des comptes. Toutefois, le FEI rejette toute responsabilité quant aux données statistiques fournies par les fonds de capital-risque et les bénéficiaires finals en réponse aux enquêtes. En outre, la fiabilité de ces données statistiques n'est pas vérifiée par la Commission ⁽¹⁷⁾.

8.17. Le FEI a géré parallèlement (pour le compte de la BEI ou à partir de ses propres ressources) d'autres instruments axés sur les fonds de capital-risque; ces instruments fonctionnaient parallèlement aux fonds sélectionnés au titre du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage). Dans son rapport annuel relatif à la mise en œuvre du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage), la Commission n'indique pas dans quelle mesure ces instruments s'articulent ou se complètent.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.16. La Commission estime que la vérification des informations microéconomiques et microfinancières reçues en réponse à des questionnaires n'est pas une activité présentant un risque spécifique pour les fonds communautaires et requérant de ce fait des vérifications particulières destinées à certifier la bonne utilisation des fonds.

La Commission souhaite en outre préciser que l'investissement des fonds communautaires dans le cadre du mécanisme «Start-up» n'est pas subordonné à des conditions particulières de création d'emplois. Les bénéficiaires dont proviennent les données visées par la Cour n'ont aucune raison valable de fournir des informations inexactes.

8.17. La politique d'investissement particulière du mécanisme «Start-up» est clairement orientée vers les fonds de capital-risque à profil de risque élevé (nouvelles équipes, investissements de démarrage, régions géographiques défavorisées).

«Start-up» cible en effet des fonds présentant un profil de risque plus élevé que ceux ciblés par les autres instruments mandatés par le FEI, dont le champ d'activité et, partant, le marché sont beaucoup plus larges dans les différents États membres. Les conditions en vigueur sur le marché étaient telles que, au cours de la période de lancement de «Start-up», les nouvelles équipes de capital-risque trouvaient plus facilement des fonds de démarrage dans les pays où la culture du capital-risque était la plus développée.

La Commission et le FEI sont convaincus que «Start-up» comble une lacune évidente du marché et que le marché a besoin de cet instrument.

Cette conviction est encore renforcée après la décision du Conseil adoptant le programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise, puisque «Start-up» renforcera en amont les autres mécanismes gérés par le FEI, en finançant uniquement les sociétés en démarrage.

⁽¹⁷⁾ Aussi les informations fournies dans le dernier rapport disponible de la Commission [COM(2001) 0399 final du 16.7.2001], à savoir que le nombre total de salariés pour 133 entreprises bénéficiaires du mécanisme, déclaré à la fin de l'année 2000, s'élevait à 4 796, doivent-elles être appréciées en tenant compte du fait que certaines données sous-jacentes n'étaient pas toujours fiables, ainsi que l'a constaté la Cour durant son audit.

L'objectif de répartition en matière d'investissements n'est pas encore atteint

8.18. Le Conseil a indiqué que le FEI devrait «s'efforcer de placer ses ressources dans toute la Communauté» (18). Toutefois, le FEI est habilité, dans le cadre de sa convention de gestion, à évaluer tous les investissements proposés en fonction de leurs qualités intrinsèques. À la fin de 2001, après trois ans et demi, des investissements avaient été réalisés dans des fonds de capital-risque dans huit États membres (19) (voir **tableau 8.1**). 52 % des 181 entreprises bénéficiaires étaient situées dans le même État membre (20). Aucune indication n'est fournie sur le point de savoir si (et, le cas échéant, quand) il sera possible de réaliser des investissements dans toute la Communauté.

8.18. La Commission a fixé des objectifs géographiques indicatifs. Cette répartition des objectifs a été définie comme «indicative», parce que la Commission était pleinement consciente des différences entre les marchés et des difficultés d'absorption possibles dans certains États membres. Le FEI a fait des efforts considérables pour obtenir une large répartition géographique et a réussi à ce jour à trouver des fonds de capital-risque dans douze pays.

Vu l'expérience acquise grâce à l'initiative en faveur de la croissance et de l'emploi et compte tenu des besoins variables de chaque État membre, il a été jugé plus opportun de rechercher une répartition géographique globale équilibrée pour

Tableau 8.1 — Comparaison des investissements cumulés au titre du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» («aide au démarrage») et de la valeur cumulée du portefeuille du FEI au 31.12.2001

(Mio EUR)

États membres	Investissements cumulés réalisés au titre du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» («aide au démarrage») (1)		Valeur cumulée du portefeuille du FEI (2)
	Nombre de FCR	Montants investis	Montants investis
Belgique	1	2	33
Danemark	1	3	31
Allemagne	2	11	235
Grèce			20
Espagne			160
France	5	19	264
Irlande			79
Italie			239
Luxembourg	1	5	19
Pays-Bas			41
Autriche			42
Portugal			22
Finlande	1	1	99
Suède	1	4	60
Royaume-Uni	1	5	296
TOTAL	13	50	1 640

(1) Source: FEI: Versé sous forme de capital.

(2) Source: FEI: Prises de participation du FEI — Valeur cumulée du portefeuille, y compris les investissements réalisés au titre du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» («aide au démarrage»).

(18) Point 2 de l'annexe I de la décision 98/347/CE du Conseil.

(19) La Belgique, la Danemark, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

(20) La France.

Le calcul de la rémunération du FEI n'était pas objectif

8.19. En vertu de la décision du Conseil, «les commissions de gestion payées au FEI sont déterminées conformément aux pratiques normales du marché»⁽²¹⁾. Celles-ci veulent que les commissions soient clairement liées, d'une part à l'utilisation du système (sur la base des montants engagés et du nombre d'accords signés par le FEI) et, d'autre part, au suivi et aux informations communiquées sur les investissements réalisés (sur la base des engagements restant à liquider). Jusqu'à la fin 2001, la rémunération du FEI était versée en deux temps: une commission de gestion annuelle fixe, d'une valeur d'un million d'euros, et une rémunération trimestrielle variable, fondée sur la performance. Les commissions de gestion et la rémunération fondée sur la performance ont représenté un montant total de 1,4 million d'euros en 2001.

8.20. S'agissant de la commission de gestion annuelle, ni la convention de gestion fiduciaire ni la convention de rémunération ne précisait le mode de calcul de ce montant d'un million d'euros, les coûts qu'il était censé couvrir ou les services qu'il rémunérait. La Commission souligne que la commission de gestion correspondait à un peu moins de 0,6 % de l'enveloppe budgétaire totale du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage). La Cour considère néanmoins que le montant de la commission de gestion était arbitraire puisqu'il ne reposait sur aucune analyse. En outre, en 1998, l'intégralité de la somme a été versée bien que la gestion du mécanisme n'ait été déléguée qu'à la fin du mois de juillet.

l'ensemble des instruments financiers gérés par le FEI dans le cadre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise.

Pour ce qui concerne la répartition géographique des PME bénéficiaires, il convient de souligner que le mécanisme «Start-up» a commencé ses activités selon le principe du «premier arrivé, premier servi». Il en a résulté, au début, une absorption peu équilibrée.

8.19. *Le total des honoraires perçus par le FEI pour «Start-up», soit 1,33 % des engagements, supporte bien la comparaison par rapport aux taux en vigueur sur le marché, qui se situent entre 0,75 et 2 % des montants disponibles totaux, ce à quoi il faut encore ajouter une participation substantielle (7,5 à 15 %) au produit de l'investissement, une fois les fonds initiaux remboursés (carried interest).*

La rémunération versée au FEI dans le cadre du mécanisme «Start-up» n'est pas comparable sur une base annuelle avec celles perçues en vertu du mandat de la BEI concernant les opérations de capital-risque. Dans le second cas, une partie de la rémunération est liée aux résultats des fonds de capital-risque, c'est le carried interest. Le carried interest se concrétise normalement vers la fin de la vie des fonds de capital-risque dans lesquels le FEI a investi. Une comparaison n'est donc envisageable que sur toute la durée de vie des mécanismes considérés.

8.20. *La Commission estime que le niveau de la rémunération du FEI est conforme aux pratiques communément admises sur le marché, comme l'exige la base juridique du mécanisme «Start-up».*

En raison des coûts de lancement de «Start-up» (arrangements contractuels, développement des produits, promotion, déplacements fréquents, engagement de personnel, etc.), des honoraires annuels minimaux de 1 million d'euros ont été convenus pour les cinq premières années. Ces honoraires annuels correspondent à un peu moins de 0,6 % de l'enveloppe budgétaire totale du mécanisme européen pour les technologies «Start-up».

Il a été décidé de plafonner les honoraires de gestion sur les seize ans de vie du mécanisme, à raison d'un pourcentage du montant total des crédits budgétaires attribués, afin d'en contrebalancer le prélèvement anticipé et de conserver un équilibre adéquat entre les ressources consacrées à la gestion du mécanisme et les ressources investies dans les fonds de capital-risque. Les honoraires de gestion pour 1998 couvrent les frais de préparation supportés par le FEI pendant la phase de négociation avec la Commission avant la décision du Conseil de mai 1998, ainsi que les frais d'établissement du mécanisme. Ils couvrent aussi les coûts de mise en œuvre de l'exercice considéré, y compris les coûts engagés par le FEI avant juillet 1998.

⁽²¹⁾ Article 6 de la décision 98/347/CE du Conseil.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.21. Un nouveau système de rémunération, très complexe et peu clair, est en place depuis janvier 2002.

Limiter le coût des garanties: le mécanisme de garantie en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)

8.22. Le mécanisme de garantie en faveur des PME vise à 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 ⁽²²⁾, en augmentant la capacité des systèmes de garantie, publics ou privés, des États membres. Différents systèmes peuvent être appliqués en matière de garanties: dans le cas le plus simple, le FEI se porte directement garant d'un organisme de crédit accordant des prêts aux PME; dans la plupart des cas, le FEI accorde des contre-garanties sur des garanties accordées à des banques par des intermédiaires. Lorsque la PME, en tant que bénéficiaire final, ne rembourse pas le prêt, c'est l'intermédiaire qui rembourse la banque. Ce dernier est ensuite partiellement remboursé par le FEI. La dotation budgétaire (voir **graphique 8.2**) doit couvrir entièrement le coût de ce mécanisme, y compris les pertes de garantie éventuelles du FEI ainsi que tout autre coût ou dépense éligible. Cependant, le coût du mécanisme

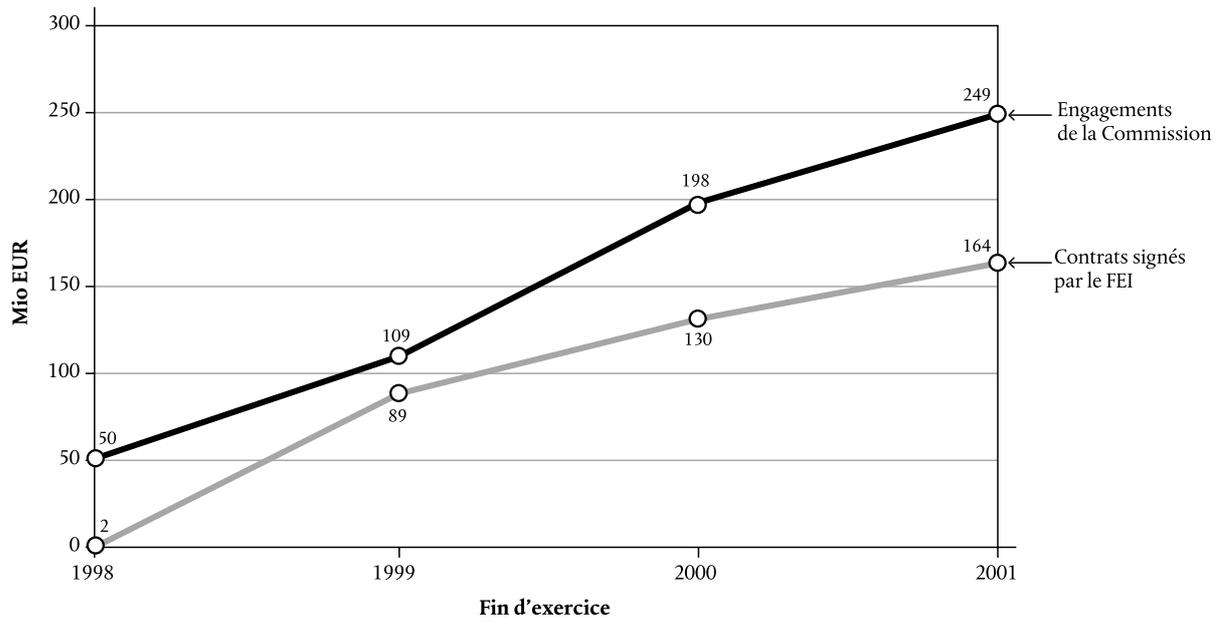
RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.21. *La nouvelle structure des honoraires est liée, comme suite aux observations de la Cour, d'une part, au taux d'utilisation du mécanisme (évalué sur la base des montants engagés et du nombre d'accords signés par le FEI) et, de l'autre, au suivi des investissements réalisés et aux rapports reçus (sur la base des engagements en cours). Quoique dépourvu d'incidence sur la rémunération maximale payable au FEI sur la vie du mécanisme, ce système rendra le calcul plus transparent et mieux adapté au travail du FEI.*

La plus grande complexité des principes régissant la nouvelle structure des honoraires déteint nécessairement sur le calcul de ceux-ci.

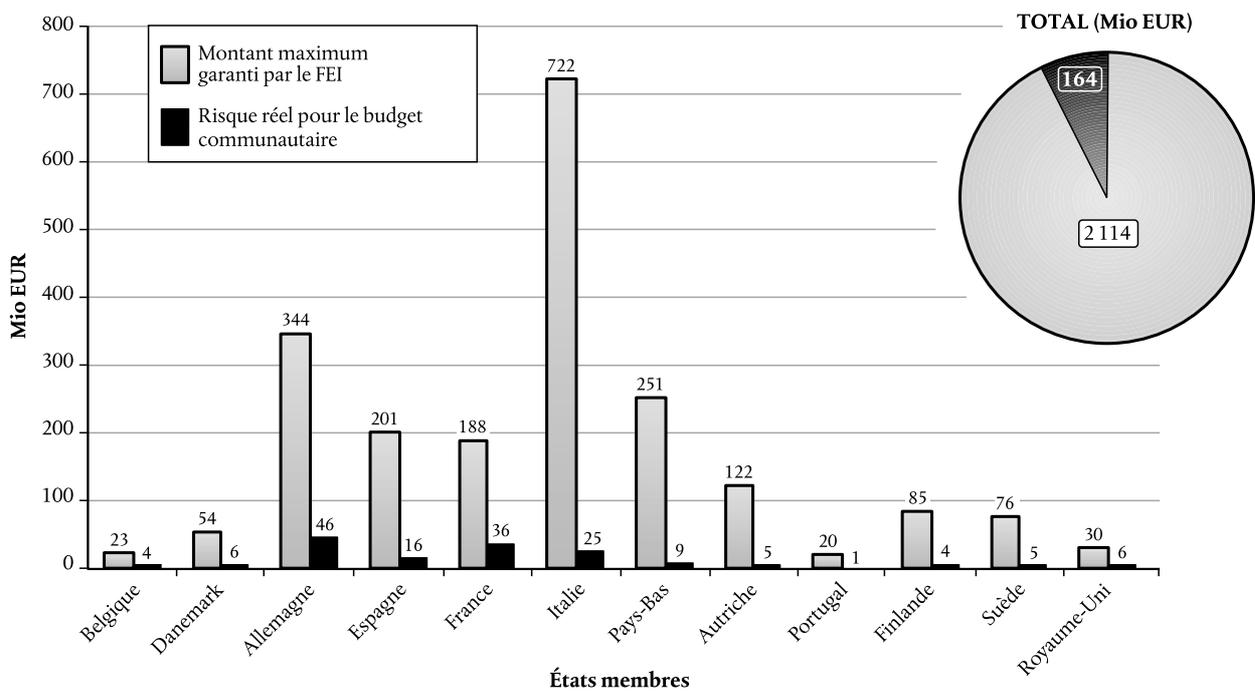
⁽²²⁾ On compte plus de 19 millions de PME dans l'Union européenne. 86 935 PME bénéficiaient du mécanisme de garantie en faveur des PME à la fin de 2001. Conformément aux données préliminaires communiquées par le FEI à la Commission en février 2002, le nombre de leurs salariés était de 385 000 environ à la fin de 2001.

Illustration graphique 8.2 — Mécanisme de garantie en faveur des PME — Engagements cumulés et contrats signés par le FEI au 31 décembre 2001



Source: Commission/FEI.

Illustration graphique 8.3 — Montants garantis en faveur des intermédiaires par rapport au risque réel pour le budget communautaire, situation au 31 décembre 2001



Source: FEI/Commission.

pour le budget communautaire est plafonné ⁽²³⁾ (voir **graphique 8.3**). Il ne peut donc en aucun cas excéder la dotation budgétaire mise à la disposition du FEI ⁽²⁴⁾.

L'objectif de répartition entre les États membres n'est pas encore atteint

8.23. La totalité des crédits engagés par la Commission entre 1998 et 2001 s'élève à 248,9 millions d'euros. Sur l'ensemble de ces ressources, le FEI avait passé des contrats avec des intermédiaires à hauteur de 163,9 millions d'euros à la fin de 2001. Aucun contrat n'avait été signé pour la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg. Au Royaume-Uni, l'écart entre l'objectif et l'engagement est grand, car aucun contractant valable n'a encore été trouvé.

Visibilité insuffisante du mécanisme

8.24. Les contrats conclus avec le FEI faisaient obligation aux intermédiaires de préciser dans tout leur matériel promotionnel qu'ils étaient soutenus par un mécanisme communautaire. Un grand nombre de PME bénéficiant du mécanisme de garantie n'étaient informées ni de l'existence du soutien communautaire, ni du droit de la Cour de contrôler la régularité de la procédure de garantie.

⁽²³⁾ Exemple: l'intermédiaire «X» reçoit un volume de garantie de 100 du FEI et accorde 100 garanties, d'un million d'euros chacune, à 100 banques différentes. Le FEI affirme dans ce contexte qu'il ne payera pas plus qu'un montant maximal de 5 millions d'euros, à savoir le montant du plafond. Après deux ans, X a fait des demandes à hauteur de 4 millions d'euros et est remboursé. Supposons que les années suivantes, X doive déboursier, à la suite de nouvelles faillites, 20 millions d'euros supplémentaires. Dans ce cas, X ne se verra rembourser que 1 million par le FEI, le plafond de 5 millions ayant été atteint.

Avec la future convention de Bâle II, seuls les plafonds d'un montant limité seront retenus comme garanties réelles accordées aux intermédiaires. Pour de plus amples informations sur la convention et le comité de Bâle, voir le site internet de la Banque des règlements internationaux:

<http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>

⁽²⁴⁾ Article 5 de la décision 98/347/CE du Conseil.

8.23. S'agissant de «Start-up», le FEI a fait des efforts considérables pour en élargir la diversification géographique; à ce jour, des intermédiaires qualifiés ont pu être trouvés dans douze États membres.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, les entretiens avec l'association bancaire britannique et certaines grandes banques n'ont produit aucun résultat satisfaisant. L'intermédiaire britannique a finalement été choisi après consultation des administrations nationales compétentes.

Enfin, la Commission renvoie à sa réponse concernant la répartition géographique au point 8.18, qui concerne également le mécanisme de garantie en faveur des PME.

8.24. La Commission estime comme la Cour que la visibilité de l'aide communautaire doit être assurée par chaque intermédiaire.

Les nouvelles lignes directrice du mécanisme, formulées dans le cadre du programme pluriannuel, obligent les intermédiaires à veiller à ce que chaque bénéficiaire soit informé par écrit de l'origine de l'aide.

En ce qui concerne la clause d'ouverture au contrôle, tous les intermédiaires et PME choisis par la Cour ont fourni toutes les informations demandées. Le FEI a inclus cette obligation dans les contrats types conclus avec tous les intermédiaires. Néanmoins, il faut admettre que cette clause de contrôle n'a pas été intégrées dans les accords entre les intermédiaires et les PME.

Par ailleurs, le FEI a envoyé plusieurs rappels aux intermédiaires concernant ces deux questions.

Le FEI est invité à contrôler les suites données.

La priorité est donnée à la signature de contrats avec des institutions publiques

8.25. La décision du Conseil visait essentiellement à promouvoir un meilleur accès au financement pour les PME (en rendant les banques moins hésitantes à financer ces dernières). En mettant en œuvre cette mesure, la Commission et le FEI se sont efforcés d'augmenter la capacité des systèmes de garantie existants. À chaque fois que cela a été possible ⁽²⁵⁾, le FEI a donné la priorité à la signature de contrats avec les institutions publiques existantes, lesquelles peuvent également bénéficier du soutien des budgets publics nationaux. Pour ces institutions publiques, la contribution du budget communautaire est bienvenue, mais pas fondamentale. Cependant, il serait également possible, en vertu de la décision du Conseil ⁽²⁴⁾, de renforcer l'action de tout autre instrument de partage des risques mis à la disposition des PME par la BEI ou d'autres institutions financières appropriées.

Absence de vérification des aides d'État accordées aux bénéficiaires

8.26. Ni la Commission ni le FEI n'étaient conscients du fait que certaines PME ⁽²⁶⁾ bénéficiaient à la fois du mécanisme de garantie en faveur des PME et des Fonds structurels européens (FEDER).

8.25. *La décision du Conseil mentionne les systèmes de garantie existants, qui ont été analysés par le FEI. Cette analyse et les entretiens avec les autorités des États membres ont porté à conclure que la solution la plus efficace consistait à utiliser les systèmes, essentiellement nationaux, en place.*

Conformément aux instructions du Conseil, le FEI a consulté les administrations nationales avant d'engager la sélection des intermédiaires. Dans les pays où il n'existait pas de système public national, comme en Italie ou en Grèce, le FEI a lancé un appel à manifestation d'intérêt, afin de sélectionner les meilleurs intermédiaires financiers. Les systèmes nationaux de garantie sont publics dans la plupart des pays.

8.26. *Les règles communautaires en matière d'aides d'État obligent les États membres à veiller, pour chaque bénéficiaire, à ce que les aides attribuées dans le cadre des différents régimes d'aides publiques respectent les conditions d'admission et les plafonds d'aide fixés dans ces règles et dans les décisions de la Commission portant approbation desdits régimes. Le plus souvent, ce contrôle n'est envisageable qu'au niveau des États membres, puisque les aides à comparer aux limites en pourcentage ou en valeur (de minimis) peuvent légitimement provenir de sources différentes et à des moments différents. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures partiellement financées par les fonds communautaires, la Commission doit surtout s'assurer que les systèmes nécessaires pour contrôler le niveau des aides attribuées à chaque projet sont en place et fonctionnent de façon satisfaisante. Elle étudie évidemment certains dossiers individuels comme suite à un contrôle ou à une plainte. La Commission renvoie à sa réponse concernant les points 3.86-3.88 du rapport de la Cour pour l'exercice 2000.*

⁽²⁵⁾ L'Allemagne, l'Espagne et la France.

⁽²⁶⁾ Dans deux des États membres visités par la Cour (l'Autriche et le Portugal).

Communication tardive des informations relatives à l'emploi

8.27. La convention de gestion fiduciaire fait obligation au FEI de remettre son rapport annuel, contenant des données factuelles sur l'emploi ainsi que des prévisions, au plus tard pour le 30 septembre. Aussi les rapports annuels du FEI parviennent-ils trop tard à la Commission pour que celle-ci puisse les intégrer dans ses rapports au Conseil et au Parlement.

Les meilleures pratiques n'ont pas été déterminées correctement

8.28. Les réglementations, les programmes et les procédures appliqués par les intermédiaires dans les États membres présentent des avantages et des inconvénients. Aucune étude de marché appropriée n'a été réalisée afin de déterminer les meilleures pratiques en Europe, même si le Conseil précise ⁽²⁷⁾ que les intermédiaires doivent être sélectionnés de manière équitable et transparente selon les meilleures pratiques en usage sur le marché et eu égard:

- a) à l'effet prévisible sur le volume des prêts mis à la disposition des PME et/ou
- b) à l'incidence sur l'accès des PME au crédit et/ou
- c) à l'impact sur la prise de risques de l'intermédiaire considéré dans ses prêts aux PME.

8.27. *La chaîne des intervenants dans la mise en œuvre de ces programmes est très longue: on y trouve, après approbation par l'autorité budgétaire, la Commission, le FEI, les intermédiaires financiers et les PME bénéficiaires. En conséquence, les faits survenus au cours d'un exercice donné et concernant le FEI et les intermédiaires ne peuvent être rapportés qu'au cours de l'exercice suivant (des faits budgétaires, tels que les engagements et les paiements, la répartition géographique des contrats avec les intermédiaires financiers et le niveau d'utilisation par les intermédiaires financiers).*

Pour les informations détaillées concernant les bénéficiaires finals, le rapport annuel doit utiliser les informations recueillies par les intermédiaires pendant l'exercice considéré, mais relatifs à l'exercice précédent. Tel est le cas des informations sur l'emploi dans les PME.

Enfin, la Commission estime que seule une évaluation globale (actuellement en cours) permettra de recueillir les informations voulues sur les effets en termes de création d'emplois à l'échelle communautaire.

8.28. *À la fin de 1997 et au début de 1998, le FEI a effectué une analyse approfondie des systèmes de garantie opérant dans les États membres. Il a réalisé une vaste étude de marché et il a rencontré les administrations nationales les mieux placées pour formuler un avis sur les systèmes nationaux existants et pour assurer le respect du principe de subsidiarité. Le FEI a également contacté et visité tous les systèmes de garantie concernés dans les États membres. Sur ces bases, des fiches d'informations types ont été élaborées. Dans un deuxième temps, des fiches de projet plus détaillées ont été établies.*

Le FEI a ainsi pu conseiller deux États membres sur la conception et la mise en œuvre de nouveaux systèmes de garantie.

Par ailleurs, le FEI a organisé une conférence au cours de laquelle tous les intermédiaires ont pu s'informer mutuellement sur les meilleures pratiques en vigueur sur le marché.

⁽²⁷⁾ Annexe III, point 2, de la décision 98/347/CE du Conseil.

La rémunération du FEI n'est pas objective

8.29. Les commissions correspondant à 2001 s'élevaient à 1,97 million d'euros, ce qui est inférieur à 0,1 % (10 points de base) du montant théorique de la garantie du FEI, mais représente 1,2 % (120 points de base) de la limite supérieure des engagements budgétaires en faveur des intermédiaires financiers (164 millions d'euros) (voir **graphique 8.3** et note 23 de bas de page). Ces commissions ne couvrent que les frais d'administration, puisque le FEI — à la différence du secteur bancaire — ne prend aucun risque de crédit. Reprenant les observations énoncées au point 8.20, la Cour affirme que le montant de la commission de gestion ne reposait sur aucune analyse.

Conclusions et recommandations

8.30. La Cour est consciente des difficultés inhérentes à la mise en œuvre des mécanismes contrôlés. Il convient de trouver un juste milieu entre, d'une part, les utilisations des fonds susceptibles d'être rentables et, d'autre part, les exigences liées à leur nature de fonds publics destinés à servir des objectifs d'intérêt public. La Cour rappelle néanmoins que:

- a) la mise en œuvre du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage) est toujours lente;
- b) la mise en place équitable, sur l'ensemble du territoire communautaire, du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» (aide au démarrage) et, dans une moindre mesure, du mécanisme d'aide en faveur des PME pose toujours des difficultés.

8.31. Au vu de ce qui précède, la Cour recommande à la Commission et au FEI de rechercher les moyens de remédier aux insuffisances qu'elle a relevées en termes de rapidité et de progression de la mise en œuvre des mécanismes en question.

8.29. Les honoraires négociés avec le FEI sont justifiés par:

- le défi que représente la mise en œuvre d'un certain nombre de nouveaux instruments dans un nombre accru de pays éligibles (EEE/AELE et pays candidats à l'adhésion),
- le grand nombre de garanties à émettre, notamment pour les nouveaux intermédiaires dans les pays participants, entraînant un travail considérable à chaque étape du processus de mise en œuvre (étude de marché, constitution de dossier, sélection des intermédiaires appropriés, négociation et passation).

Il n'y a guère de comparaison possible avec les tâches d'un système national de garantie.

Le portefeuille de garanties compte déjà plus de 100 000 prêts, avec les conséquences que cela entraîne sur le plan des coûts de gestion de ce portefeuille (maintenance des bases de données, information) et sur celui de la gestion des risques (demandes de paiement, suivi, etc.). En ce qui concerne 2001, les honoraires payés ont été inférieurs à dix points de base (1,971 million d'euros, à comparer au total des garanties consenties par le FEI).

8.30-8.31. Bien que la mise en œuvre des programmes soit un processus évolutif et que des améliorations soient toujours possibles, la Commission et le FEI estiment que les procédures de mise en œuvre du mécanisme européen pour les technologies «Start-up» et du mécanisme de garantie en faveur des PME sont adaptées et ont fait la preuve de leur efficacité.

La coopération avec les administrateurs, comme le FEI, implique une gestion professionnelle des instruments sous mandat, mais elle permet aussi à la Commission d'approfondir sa connaissance des besoins du marché, à des fins politiques.

Le FEI délègue à son tour l'évaluation des investissements et l'analyse-crédit concernant les PME bénéficiaires à des intermédiaires financiers tels que les fonds de capital-risque, les incubateurs d'entreprises et les institutions de garantie. Ce système de délégation permet à la Commission et au FEI de profiter de la grande expérience acquise par ces opérateurs du marché.

Le mécanisme de garantie en faveur des PME s'est avéré être un instrument efficace, capable d'atteindre une importante population de PME dans un large éventail de secteurs d'activité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

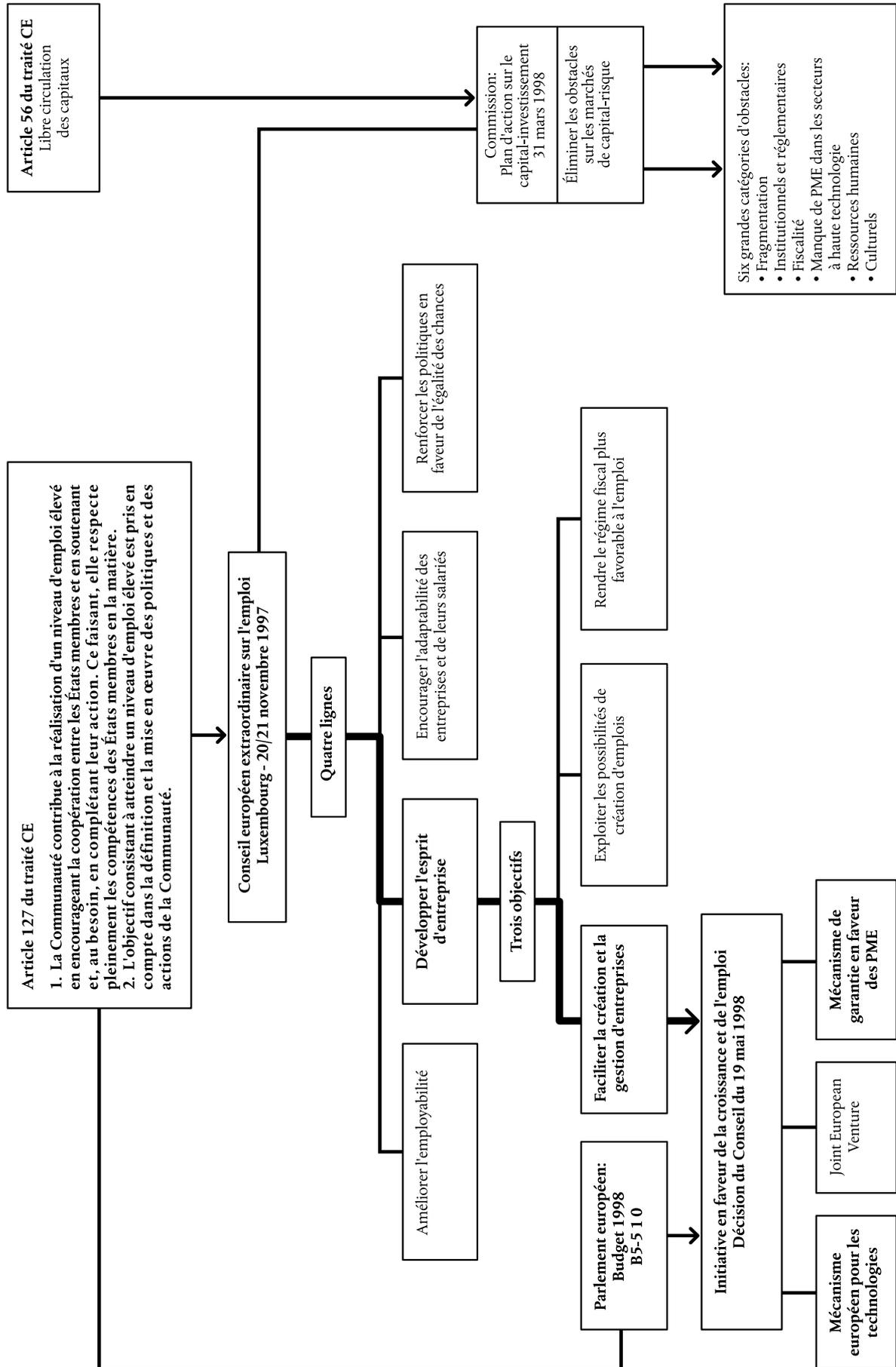
8.32. La Cour attire également l'attention sur le fait que les rémunérations de gestion versées au FEI devraient être transparentes et proportionnelles aux services fournis.

Les différences constatées sur le plan de l'utilisation des mécanismes ont été détectées rapidement par la Commission et ont été largement prises en considération dans la définition du cadre de mise en œuvre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (MAP). Le nouveau MAP modifie et étend le mécanisme européen pour les technologies «Start-up» et le mécanisme de garantie en faveur des PME, et il introduit l'action «Capital d'amorçage». Ces trois actions seront gérées par le FEI; elles visent à combler des lacunes reconnues du marché, afin d'améliorer l'accès des PME aux capitaux.

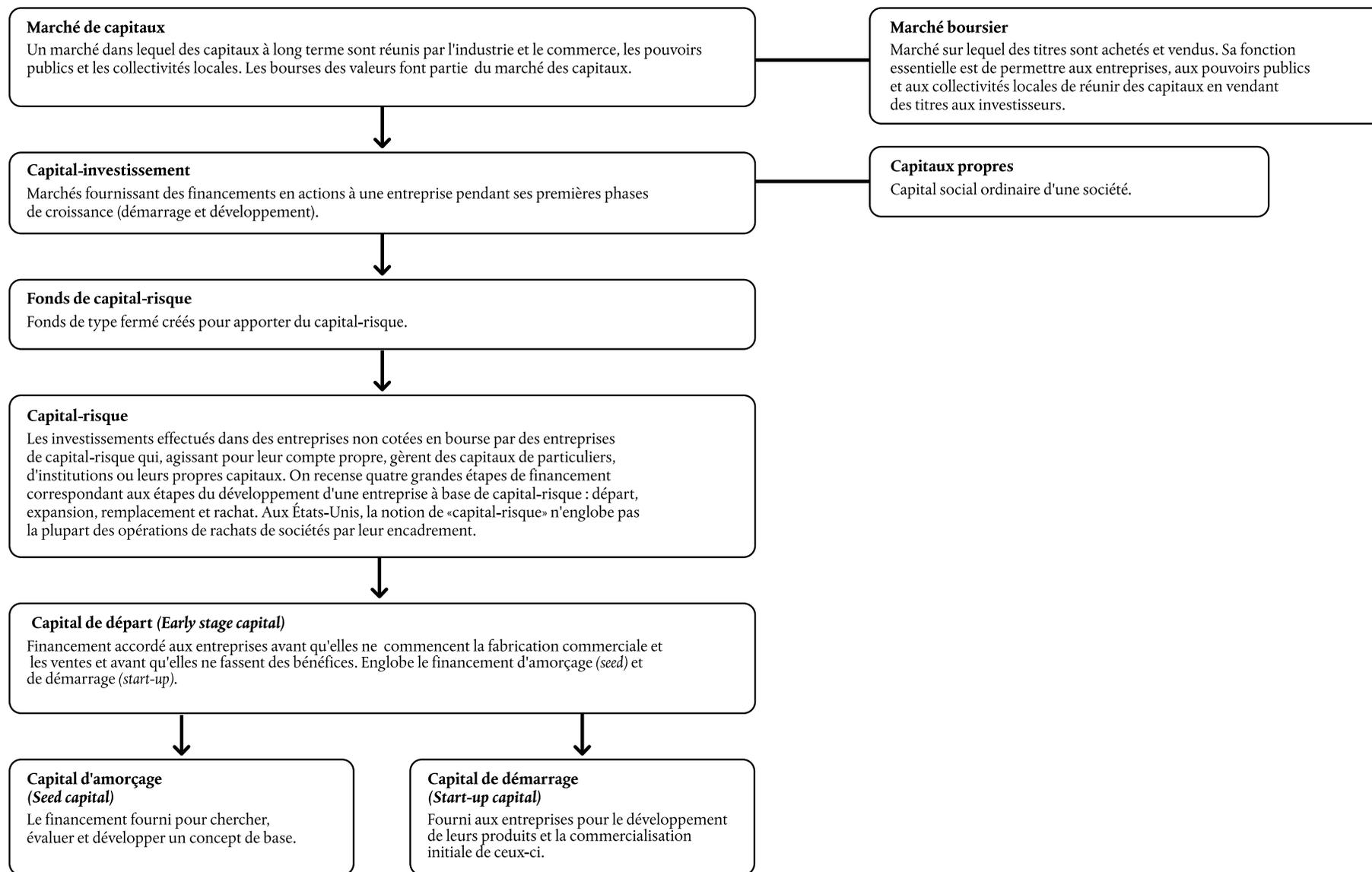
Pour ce qui est de la répartition géographique des instruments, la Commission juge opportun de rechercher, dans le cadre de MAP, une répartition géographique globale équilibrée pour l'ensemble des instruments financiers gérés par le FEI et tenant compte des caractéristiques des différents marchés.

8.32. *S'agissant du mécanisme européen pour les technologies «Start-up», la Commission a négocié en décembre 2001 avec le FEI une nouvelle structure d'honoraires. Ceux-ci sont à présent clairement liés, d'une part, au taux d'utilisation du mécanisme (évalué sur la base des montants engagés et du nombre d'accords signés par le FEI) et, de l'autre, au suivi des investissements réalisés et aux rapports reçus (sur la base des engagements en cours).*

Annexe 8.1



Annexe 8.2 — Glossaire des termes utilisés



Source: Annexe III de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Rapport intermédiaire sur la mise en oeuvre du plan d'action sur le capital-investissement [COM(2000) 658 final].

CHAPITRE 9

Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci

9.0. TABLE DES MATIÈRES	Points
Déclaration d'assurance	I-V
Fiabilité des comptes	III-IV
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	V
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	9.1-9.100
Introduction	9.1-9.5
Fiabilité des comptes	9.6-9.35
Principes et pratiques comptables	9.6-9.8
Périmètre de consolidation	9.9
Observations relatives aux états consolidés sur l'exécution budgétaire	9.10-9.16
Mise à disposition des ressources propres	9.10
Dépenses négatives (recettes)	9.11
Dépenses (engagements et paiements)	9.12-9.16
Observations relatives aux postes du bilan consolidé	9.17-9.35
Valeurs immobilisées	9.18-9.19
Participations et prêts sur crédits budgétaires	9.20-9.22
Créances	9.23-9.26
Produit des avances et acomptes versés à des tiers	9.27
Valeurs disponibles	9.28-9.29
Provisions pour risques et charges	9.30-9.31
Engagements hors bilan	9.32-9.35
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	9.36-9.47
Ressources propres	9.37
Politique agricole commune	9.38
Actions structurelles	9.39-9.41
Politiques internes	9.42-9.44
Actions extérieures	9.45-9.46
Dépenses administratives	9.47
Réforme du système de contrôle interne de la Commission	9.48-9.100
Principaux aspects de la réforme	9.49-9.51
Questions relatives à certaines modalités de la réforme	9.52-9.62
Calendrier du dépôt des déclarations et rapports	9.53-9.54
Le comité de suivi des audits (CSA)	9.55-9.56
Prise en compte des systèmes des États membres et des États tiers	9.57-9.62
État d'avancement de la réforme	9.63-9.70
Calendrier initial	9.63
Actions conduites dans les délais	9.64
Retards de mise en œuvre	9.65-9.67
Fonctions de contrôle	9.68-9.70
Le rapport de synthèse de la Commission (24 juillet 2002)	9.71-9.100
Rapports d'activité annuels et déclarations des directeurs généraux	9.71-9.91
Les conclusions du service d'audit interne	9.92-9.93
La synthèse de la Commission	9.94-9.100

DÉCLARATION D'ASSURANCE

I. La Cour des comptes européenne («la Cour») a examiné les comptes consolidés des Communautés européennes pour l'exercice clos au 31 décembre 2001. 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 conduit son examen conformément à ses politiques et à ses normes d'audit. Celles-ci s'appuient sur les normes internationales généralement admises, adaptées au contexte communautaire. L'audit a comporté une gamme de procédures de vérification visant à examiner, par sondages, les informations probantes relatives 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 1.23, 1.35 et 1.37) et les actions extérieures (voir point 5.14).

*
* *

Fiabilité des comptes

III. Sous réserve de l'incidence des observations rappelées aux points a) à d) ci-dessous et de la remarque formulée au point IV, la Cour est d'avis que les comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2001, 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) surestimation de 148,7 millions d'euros des provisions versées aux États membres au titre des stocks d'intervention agricoles (voir point 9.12);
- b) inscription sans justification suffisante parmi les débiteurs divers de 980 millions d'euros relatifs à des transferts de trésorerie dans des pays tiers (voir point 9.25);
- c) provision de 564 millions d'euros constituée sur des bases incertaines au titre du coût de démantèlement des installations nucléaires du Centre commun de recherche (voir point 9.31);
- d) surestimation d'engagements restant à liquider, pour un montant d'environ 1 318 millions d'euros (voir point 9.32).

⁽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 2002 [SEC(2002) 406-FR].

⁽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.

IV. La Cour souligne que la plupart de ses réserves et observations revêtent un caractère persistant. Les faiblesses ainsi relevées trouvent, pour une large part, leur origine dans le système comptable communautaire qui n'a pas été conçu pour s'assurer du recensement complet des éléments du patrimoine. La Cour estime que des actions urgentes et en profondeur dans les services de la Commission s'imposent pour faire face aux risques liés aux imperfections du système comptable (voir points 9.6 à 9.8).

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

V. Pour ce qui concerne les recettes, les erreurs affectant les ressources propres relevées dans le cadre de l'audit ne sont pas significatives (voir point 9.37).

Hormis dans le domaine des dépenses administratives (voir point 9.47), l'audit a révélé, en ce qui concerne les paiements, la persistance d'erreurs affectant leur montant, la réalité ou l'éligibilité des opérations sous-jacentes (voir points 9.38 à 9.46).

Compte tenu 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 administratives; elle ne peut toujours pas donner cette assurance pour tous les autres paiements.

10 octobre 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
Président

Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

OBSERVATIONS DE LA COUR

INFORMATIONS À L'APPUI DE LA
DÉCLARATION D'ASSURANCE*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).

9.2. Les travaux relatifs à la fiabilité des comptes des Communautés européennes ont pour but d'obtenir l'assurance raisonnable que l'ensemble des recettes, des dépenses, de l'actif et du passif ont bien été enregistrés et que les états financiers reflètent fidèlement la situation financière à la fin de l'exercice.

9.3. Les travaux relatifs à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes ont pour but d'obtenir assez d'éléments probants, directs et indirects, attestant que les opérations sont conformes aux réglementations ou aux dispositions contractuelles et que le montant de ces opérations a été correctement calculé.

9.4. Pour l'exercice 2001, s'agissant de la légalité et de la régularité des opérations, une attention particulière a été apportée:

- a) au processus de réforme de la Commission, notamment à ses aspects de gestion financière (voir point 9.48 et suivants);
- b) à l'analyse des transactions (voir points 9.36 à 9.47).

9.5. Cet examen a été complété par l'analyse de plusieurs systèmes de gestion sectoriels dont les conclusions ont été exposées dans les chapitres précédents consacrés aux différentes rubriques des perspectives financières.

*Fiabilité des comptes***Principes et pratiques comptables**

9.6. Depuis la première déclaration d'assurance (DAS) relative à l'exercice 1994, la Cour a répété ses réserves relatives à la fiabilité des comptes. Ces réserves trouvent le plus souvent leur origine dans les faiblesses du

9.6-9.8. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît les problèmes comptables persistants qui ont été mis en exergue par la Cour. Une réforme

OBSERVATIONS DE LA COUR

système comptable et dans la faiblesse de la sensibilisation des DG opérationnelles de la Commission à l'égard des questions de recensement et de contrôle comptable. Les réserves contenues dans la déclaration du directeur général des budgets confirment les constatations faites par la Cour sans pour autant qu'un plan d'action précis et assorti d'un calendrier réaliste soit proposé pour y porter remède.

9.7. Faute de système comptable complet, la préparation des états financiers de fin d'exercice repose largement sur des recensements extra-comptables (voir points 9.22, 9.24, 9.27 et 9.29). Les évaluations retenues à cette occasion ne sont pas reliées aux imputations budgétaires dont elles découlent et les services comptables centraux ne sont pas toujours en mesure d'en garantir l'exactitude ⁽³⁾. En outre, le système comptable, adossé dans une large mesure à des principes de comptabilité de caisse, ne permet pas de distinguer entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, entre paiements définitifs et paiements d'acomptes ou d'avances, ni même de déterminer le montant des dettes et des créances.

9.8. Consciente de ces multiples carences, la Commission développe depuis plusieurs années un nouveau cadre comptable répondant aux principes de la comptabilité d'exercice. Toutefois, le nouveau règlement financier ⁽⁴⁾ précise que le système comptable rénové ne sera mis en place que progressivement et qu'il ne sera pas pleinement opérationnel avant l'exercice 2005. Un projet de plan d'action a été déposé en juin 2001 ⁽⁵⁾. Les dispositions qui y sont envisagées devraient permettre d'apporter une solution aux principales défaillances relevées par la Cour depuis plusieurs années. Ce plan d'action resté à l'état de projet n'avait connu aucun début d'exécution à la fin de mai 2002. Le délai d'adoption du

de la comptabilité sera engagée d'urgence. La Commission est fermement déterminée à moderniser le système comptable. D'ici à la fin de 2002, elle décidera des options de développement, du calendrier de mise en œuvre proposé et des coûts prévus, ainsi que de l'allocation des ressources.

De plus, le nouveau règlement financier exigeant la production d'une comptabilité d'exercice pour 2005, une action urgente et de grande ampleur s'impose pour faire en sorte que la Commission dispose des règles et procédures requises à cette fin.

Un nouveau cadre comptable est nécessaire pour permettre à la Commission à la fois de satisfaire aux exigences du nouveau règlement financier et de se conformer aux meilleures pratiques actuelles. Le cadre doit changer à plusieurs égards:

- évolution vers un système comptable intégré contenant tous les éléments nécessaires à l'établissement des comptes et dont toutes les informations comptables sont directement tirées,*
- respect des principes comptables généralement admis; à présent, la Commission se conforme intégralement aux normes régissant la comptabilité de caisse, qui sont les normes traditionnellement appliquées par le secteur public. Le nouveau cadre comptable doit être conforme aux principes comptables généralement admis pour la production d'une comptabilité d'exercice,*
- amélioration des états financiers de façon à ce qu'ils donnent une représentation exacte de l'actif et du passif, de la situation financière, de l'exécution du budget, du résultat de l'entité et du flux de trésorerie de l'exercice.*

La réforme comptable est une entreprise de grande ampleur dont la réalisation nécessitera beaucoup de temps, d'efforts, d'expertise et de ressources financières. Le but est d'entreprendre le développement détaillé du cadre et du système comptables en 2003, les phases d'essai et de mise en œuvre requises commençant en 2004. En particulier, la question de la mise en œuvre des principes de la comptabilité d'exercice fera l'objet d'un examen approfondi afin de définir le traitement comptable de chaque type de transaction pour chaque service ou activité.

⁽³⁾ Voir comptes annuels des Communautés européennes, volume IV, p. 5, l'évolution de la comptabilité des Communautés européennes et la réserve dans la déclaration accompagnant le rapport annuel de la DG BUDG.

⁽⁴⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

⁽⁵⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2000, point 9.32.

OBSERVATIONS DE LA COUR

nouveau règlement financier ne justifie pas les retards de mise en œuvre. Enfin les dispositions du règlement financier ne suffiront pas, à elles seules, à combler les carences actuelles du système comptable et nombre de dispositions pratiques sont nécessaires.

Périmètre de consolidation

9.9. La Commission indique son intention d'adapter le périmètre de consolidation conformément aux normes internationales ⁽⁶⁾. Pour 2001, ce périmètre exclut notamment l'Agence pour la reconstruction et la Fondation européenne pour la formation qui mettent toutes deux en œuvre des programmes d'aides de la Commission dans le domaine des actions extérieures. L'exclusion de ces organismes affecte l'image de la situation financière consolidée. En effet si l'Agence avait été consolidée, les 105 millions d'euros présentés parmi les débiteurs divers auraient figuré dans la trésorerie.

Observations relatives aux états consolidés sur l'exécution budgétaire

Mise à disposition des ressources propres

9.10. La Cour ne peut exprimer d'opinion sur un montant d'environ 1 230 millions d'euros représentant les droits à l'importation perçus en 2001 en Allemagne dans le cadre du système de report de paiement (voir point 1.35). En effet, les insuffisances du système informatique, des procédures de contrôle interne ainsi que l'absence de piste d'audit ne lui ont pas permis d'obtenir l'assurance que la totalité des ressources propres avait été correctement mise à la disposition de la Commission (voir point 1.24).

Le passage progressif à la comptabilité d'exercice sera soutenu par un développement parallèle de la fonctionnalité du système comptable informatisé. Plusieurs options doivent être envisagées. Quelle que soit la solution adoptée, il est clair que l'objectif devrait être de garantir la fiabilité et la qualité des informations financières ainsi que d'assurer leur sécurité en les protégeant d'un accès ou d'une intervention non autorisés.

La Commission informera régulièrement l'autorité de décharge et la Cour des comptes européenne des progrès réalisés dans le cadre de cet exercice.

9.9. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le nouveau règlement financier adopté en juin 2002 impose à la Commission l'élargissement de son périmètre de consolidation aux agences.

9.10. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans ses réponses aux points du rapport mentionnés par la Cour, la Commission s'engage à examiner, dans le cadre de son programme de contrôle pour 2003, le nouveau système informatique actuellement introduit par l'Allemagne. Les résultats de ce contrôle serviront à analyser la crédibilité des informations fournies précédemment sur les ressources propres et, le cas échéant, à apporter les corrections financières qui pourraient en découler.

⁽⁶⁾ Comptes annuels des Communautés européennes, exercice 2001, volume IV [SEC(2002) 406-FR], p. 6.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dépenses négatives (recettes)

9.11. Pour l'exercice 2001, les dépenses négatives en matière agricole se sont élevées à 2 804 millions d'euros [3 798 millions d'euros en 2000 ⁽⁷⁾ et 3 058 en 1999 ⁽⁷⁾]. La Cour estime, ainsi qu'elle l'avait déjà signalé dans son avis n° 1/2001 ⁽⁸⁾, que les recettes agricoles figurant au budget en dépenses négatives devraient être inscrites à l'état général des recettes.

Dépenses (engagements et paiements)

Dépenses agricoles

9.12. Lors de la clôture de chaque exercice, la Commission procède à une dépréciation complémentaire des stocks agricoles sur la base des prix d'écoulement prévisibles sur le marché appréciés à la date d'inventaire des stocks [30 septembre ⁽⁹⁾]. Comme la Cour l'a déjà signalé dans son rapport relatif à l'exercice 1999 ⁽¹⁰⁾, cette deuxième dépréciation est mal fondée. Au 31 décembre 2001 la Commission évalue, dans les engagements hors bilan, la surestimation de la provision pour dépréciation payée aux États membres à 148,72 millions d'euros.

9.11. RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'encadrement réglementaire en vigueur pour les dépenses négatives agricoles ne permet pas de traiter ces recettes comme recettes diverses (voir en particulier l'article 102, paragraphes 4 et 5, du règlement financier de 1977).

Le nouveau règlement financier adopté par le Conseil le 25 juin 2002 et d'application à partir du 1^{er} janvier 2003 maintient les dépenses négatives agricoles jusqu'au 31 décembre 2006.

9.12. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La dépréciation complémentaire des stocks agricoles est basée, comme l'indique la Cour des comptes, sur l'estimation des prix d'écoulement prévisibles sur le marché.

Cette estimation, effectuée par les services de la Commission en septembre, est établie en tenant compte de tous les éléments d'appréciation de l'évolution des marchés agricoles disponibles à ce moment-là.

Par contre, les documents de clôture au 31 décembre 2001 reprennent déjà les prévisions de marché disponibles en février 2002. Il y a donc, en réalité, un écart de six mois entre les deux prévisions des prix d'écoulement.

Au cours de cet intervalle, il peut y avoir, pour certains produits (par exemple: céréales, produits laitiers) de fortes fluctuations des prix prévisibles de vente en fonction de l'évolution des marchés mondiaux qui sont rarement stables.

Ce sont ces mêmes prix de référence que la Commission utilise en toute transparence pour l'établissement de la lettre rectificative à l'avant-projet de budget (APB).

⁽⁷⁾ Voir:

- rapport annuel relatif à l'exercice 2000, point 2.12,
- rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 2.10.

⁽⁸⁾ Avis n° 1/2001, point 29 (JO C 55 du 21.2.2001).

⁽⁹⁾ L'article 8 du règlement (CEE) n° 1883/78 du Conseil qui sert de base à la dépréciation communautaire des stocks sous intervention publique précise en son paragraphe 2 que la dépréciation doit correspondre au maximum à la différence entre le prix d'achat et le prix prévisible d'écoulement. La dépréciation peut être scindée en dépréciation à l'achat (première dépréciation) et en dépréciation complémentaire.

⁽¹⁰⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, point 8.9.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Actions structurelles

9.13. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000 ⁽¹¹⁾, la Cour signalait que, dans le domaine des actions structurelles, des décisions concernant des programmes 2000-2006 n'avaient pas été enregistrées parmi les engagements budgétaires (1 034 millions d'euros correspondant à la tranche 2000 de 16 programmes). Ces engagements ont été enregistrés dans les comptes en 2001 par imputation aux crédits reportés. De la même façon, des décisions prises en décembre 2001 à hauteur de 8,2 millions d'euros figurent parmi les engagements hors bilan faute d'avoir été comptabilisées parmi les engagements de l'exercice 2001.

9.14. Conformément à la réglementation, les engagements dans le domaine des actions structurelles ne reprennent que les tranches annuelles échues ou en cours d'exécution. Les engagements juridiques relatifs aux tranches annuelles ultérieures (environ 170,2 milliards d'euros pour les actions structurelles et 1,83 milliard d'euros pour ISPA) sont présentés parmi les engagements hors bilan. Pour tous les autres domaines de dépenses, la réglementation ne prévoit aucune distinction entre engagements juridiques et engagements budgétaires. Ces différences de méthode de comptabilisation des engagements, qui ne sont par ailleurs pas clairement indiquées dans les notes explicatives aux états sur l'exécution budgétaire, affectent la cohérence des états financiers. Comme indiqué dans l'avis de la Cour n° 2/2001 sur la refonte du règlement financier ⁽¹²⁾, le fractionnement des engagements par tranches annuelles est incompatible avec la définition des crédits dissociés dans le cadre des actions pluriannuelles et ne permet pas l'enregistrement complet de toutes les décisions de dépenses effectivement prises.

9.13. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Cour relève que des engagements juridiques ont été conclus sans que l'engagement budgétaire correspondant ait été effectué. C'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 dans les engagements hors bilan.

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.

9.14. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le nouveau règlement financier prévoit expressément le système d'engagements par tranches.

La Commission considère que ce système est très utile pour assurer une meilleure gestion financière et budgétaire des actions pluriannuelles à montants très significatifs et qui peuvent avoir besoin de réadaptations en cours d'exécution, comme c'est le cas des programmes des Fonds structurels ou pour les projets du Fonds de cohésion et de l'ISPA.

⁽¹¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2000, points 3.28 et 9.16.

⁽¹²⁾ Avis n° 2/2001 sur une proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, points 6, 29 et 30 (JO C 162 du 5.6.2001).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Actions extérieures

9.15. S'agissant des accords internationaux dans le domaine de la pêche, les obligations juridiques dépassaient de 610 millions d'euros les crédits disponibles pour l'exercice 2001. De même, pour les autres actions extérieures, les engagements juridiques dépassaient de 239 millions d'euros les crédits disponibles. Les montants concernés figurent parmi les engagements hors bilan.

9.16. Les engagements juridiques relatifs aux protocoles financiers avec les pays tiers méditerranéens s'élèvent à 159 millions d'euros ⁽¹³⁾. Certains de ces protocoles ont été conclus depuis plus de vingt ans ⁽¹⁴⁾ et les lignes budgétaires concernées ne sont plus dotées de crédits d'engagement. Dès lors, la Commission devrait engager la procédure de négociation pour la clôture de ces protocoles et celle des engagements comptables toujours en suspens.

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.

Le nouveau règlement financier prévoit, 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.

9.16. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les 159 millions d'euros mentionnés par la Cour correspondent à la différence entre le montant total de tous les protocoles (2 112 millions d'euros) et le montant des engagements budgétaires effectués depuis 1978 (1 953 millions d'euros).

Les lignes «protocoles» ne sont dotées que de crédits de paiement pour permettre l'apurement des engagements encore en cours d'exécution. L'apurement progressif des projets financés sur ces protocoles se poursuit d'année en année de manière satisfaisante et le rythme de clôture s'est très nettement accéléré au cours de l'année 2001 (27 projets clôturés pour un montant de 31 millions d'euros).

⁽¹³⁾ Chapitre B7-4 0.

⁽¹⁴⁾ Engagements des décennies 1970 et 1980.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Observations relatives aux postes du bilan consolidé

9.17. Le total du bilan consolidé de l'exercice 2001 montre une augmentation de 76 % par rapport à celui de l'exercice précédent. Cette augmentation provient pour l'essentiel d'un changement de politique comptable suivie par la Commission en matière de droits à pension. Ce changement de méthode fait suite à une observation de la Cour ⁽¹⁵⁾ qui demandait que la charge annuelle représentant les droits acquis au cours de l'exercice soit déduite du résultat économique. Toutefois, la Commission ne constate pas cette charge puisqu'elle a introduit la totalité de la dette potentielle des pensions dans les états financiers d'un seul exercice et, en contrepartie, elle a inscrit une recette de même montant, ce qui gomme l'effet sur le résultat. Ce faisant, elle ne répond pas à la demande de la Cour. À l'époque, la Commission avait d'ailleurs estimé nécessaire d'entreprendre une analyse comptable approfondie ⁽¹⁶⁾. La Cour est par conséquent d'avis qu'il serait utile que la Commission poursuive son analyse concernant le traitement comptable du régime de pensions en tenant compte du contexte communautaire.

Valeurs immobilisées

9.18. À propos des immobilisations corporelles, la Commission avait souligné dans sa réponse à une observation du rapport de la Cour pour l'exercice 2000 ⁽¹⁷⁾, que le manuel de comptabilisation et de consolidation était «destiné à établir le jeu uniforme de règles de comptabilisation et de présentation des comptes des institutions européennes». L'examen des comptes à la fin de l'exercice 2001 a montré à diverses reprises que des défaillances signalées dans le passé subsistaient malgré les améliorations constatées.

⁽¹⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2000, point 7.6.

⁽¹⁶⁾ Voir réponse de la Commission au point 7.6 du rapport annuel sur l'exercice 2000.

⁽¹⁷⁾ Rapport annuel sur l'exercice 2000, point 9.28.

9.17. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Depuis plusieurs années, la Commission s'efforçait de fournir une information précise sur les droits à pension dans l'annexe des comptes annuels (dans les engagements hors bilan). Un grand pas a été accompli dans les comptes annuels de 2001 puisque le montant des droits à pension a été introduit pour la première fois comme provision au passif du bilan alors qu'aucune norme IPSAS ⁽¹⁾ n'existe encore à ce jour.

La Commission estime que la méthode utilisée est correcte; elle est néanmoins disposée à examiner avec la Cour quelle serait la meilleure méthode pour la prise en compte des droits à pension dans les états financiers. Comme indiqué dans les commentaires du bilan, elle a comptabilisé une dotation aux provisions pour les droits à pensions correspondant au montant estimé des droits courus et acquis par les membres du personnel jusqu'au 31 décembre 2001 (à savoir 15,3 milliards d'euros) via le résultat des ajustements.

Parallèlement à cette prise en charge, elle a également constaté une créance vis-à-vis des États membres via le résultat des ajustements, car les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations. D'autre part, le surplus des cotisations sur les dépenses de l'année est restitué chaque année aux États membres.

La Commission a entrepris, à l'occasion de la réforme, plusieurs actions concernant le régime de pension, notamment une étude de faisabilité sur la possibilité de mettre en œuvre un fonds de pension. Cette étude qui est en cours estimera entre autres l'impact financier d'une telle transition et permettra d'évaluer l'impact possible sur la comptabilité des institutions.

9.18. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Au moment de l'élaboration de l'état financier, il a été omis par inadvertance dans la note au bilan que le montant mentionné était une estimation. Si, d'ici à la fin de 2002, la valeur définitive du bâtiment n'est pas connue, cette note comprendra un commentaire précisant cette donnée. Les négociations relatives au coût définitif des bâtiments étant en cours, il n'est pas jugé approprié que les notes au bilan révèlent une contestation des coûts, car cela pourrait porter préjudice à la position du Parlement européen dans le cadre des

⁽¹⁾ IPSAS: International Public Sector Accounting Standards (normes internationales de comptabilité publique).

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.19. Ces défaillances concernent l'absence de régularisation des différences constatées entre l'inventaire physique et les registres de valeurs immobilisées du Conseil, le contrôle physique des biens mobiliers qui demeure incomplet au Centre commun de recherche pour les sites autres qu'Ispra, l'absence de contrôle physique au Comité économique et social ainsi qu'au Comité des régions où les enregistrements comprennent des éléments qui ont fait l'objet de cessions (voir points 7.8 et 7.15). Pour le Parlement européen, les notes au bilan ne mentionnent ni une contestation de valeur concernant l'un de ses bâtiments, ni le fait que le règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission n'est pas appliqué pour le calcul des amortissements des équipements spéciaux (voir point 7.7). Toutes ces pratiques limitent la portée des inscriptions comptables figurant au bilan consolidé des Communautés.

négociations. La nature exacte de l'équipement spécial évoqué dans la lettre de secteur de la Cour des comptes fait actuellement l'objet d'une enquête. On cherche à obtenir des informations plus détaillées concernant la répartition des actifs figurant sous ce point auprès du SERS, l'actuel propriétaire du bâtiment. Ces informations devraient permettre à l'institution d'établir s'il est approprié de continuer à appliquer le taux d'amortissement de 25 % au point de l'équipement spécial, conformément aux recommandations de la Cour des comptes et au règlement (CE) n° 2909/2000 de la Commission.

9.18. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le manuel de comptabilisation et de consolidation et le règlement relatif à la gestion comptable des immobilisations non financières ont conduit à une plus grande fiabilité des informations sur les immobilisations grâce à une harmonisation des règles de valorisation et des méthodes comptables utilisées, même s'il est vrai que certaines divergences persistent encore et feront l'objet d'une correction dans les années à venir.

9.18. RÉPONSES DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Voir commentaire au point 7.15.

9.18. RÉPONSES DU COMITÉ DES RÉGIONS

Voir commentaire au point 7.15.

9.19. RÉPONSES DE LA COMMISSION

- Le Conseil a décidé d'accorder la plus grande priorité à la conduite d'un inventaire physique afin d'améliorer la fiabilité des comptes. Vu la dimension et la complexité de l'opération de recensement physique et des travaux de réconciliation en cours, ceux-ci se poursuivront jusqu'à la fin de l'année 2002, en parallèle avec des études portant sur l'amélioration des systèmes et des procédures de gestion de l'inventaire. Les travaux complémentaires effectués après l'audit de la Cour ont déjà permis de réduire sensiblement l'écart existant entre l'inventaire physique et la comptabilité.*
- Le contrôle physique des actifs hors Ispra n'a effectivement pas été achevé en 2001. Pour les autres sites (Bruxelles, Geel, Petten, Karlsruhe et Séville), ce contrôle sera terminé d'ici à la fin 2002.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

- Le Comité économique et social et le Comité des régions reconnaissent la nécessité de veiller au respect strict des règles d'inventaire à l'avenir. Un inventaire physique est en cours et sera achevé avant la fin 2002.
- Le Parlement européen reconnaît qu'il a omis, lors de la préparation des états financiers, de préciser dans les notes explicatives du bilan que la valeur du bâtiment en question était une valeur estimée. Si la valeur du bâtiment n'est toujours pas fixée au 31 décembre 2002, le Parlement l'indiquera clairement dans les notes explicatives des comptes annuels 2002.

Concernant les amortissements des équipements spéciaux, la nature précise de ces biens fait actuellement l'objet d'une recherche auprès du propriétaire actuel du bâtiment. Les informations recueillies devraient permettre à l'institution de déterminer s'il est opportun de continuer à appliquer le taux de dépréciation de 25 % pour cet équipement spécial.

Participations et prêts sur crédits budgétaires

9.20. ECIP (*European Community Investment Partners*) est un instrument financier créé au cours de la décennie 1980 pour appuyer des entreprises communes (*joint ventures*) constituées entre des entreprises d'origine communautaire et des entreprises des pays en développement [ACP ⁽¹⁸⁾, Amérique latine et Asie]. La Cour estime que la situation de cet instrument n'est pas fidèlement reprise dans les comptes de la Commission pour les raisons suivantes:

- a) les participations dans les *joint ventures* (22,9 millions d'euros) n'ont pas été évaluées par la Commission, qui ne connaît pas la situation réelle de chacune d'elles;
- b) une provision de 49 millions d'euros pour dépréciation des prêts à long et à court terme a été constituée sans que la Commission puisse expliquer le montant brut de 67,6 millions d'euros auquel s'applique cette provision passée dans les comptes au 31 décembre 2001.

9.20. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a progressé en matière de comptabilisation des données et de reporting, même si certaines imperfections restent à corriger.

Il faut souligner que l'essentiel des activités de l'European Community Investment Partners (ECIP) seront clôturées, recouvrées ou transformées en subvention définitive avant la fin de 2002. La clôture définitive du programme ne pourra pas intervenir avant la disparition du dernier *joint venture*.

La Commission entamera une analyse plus approfondie de la situation de cet instrument ainsi que des ordres de recouvrement concernant ce programme.

⁽¹⁸⁾ Afrique, Caraïbes, Pacifique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.21. Des ordres de recouvrement d'un montant de 21,3 millions d'euros ont été émis en 2000 et 2001 mais la Commission ne connaît pas la situation précise des remboursements des prêts qu'elle a accordés. Une partie des remboursements a été perçue en 2000 mais n'a été comptabilisée qu'en 2001. D'autres ordres de recouvrement émis en 2001 n'ont été encaissés qu'en 2002, enfin pour les autres ordres de recouvrement il n'est pas possible de déterminer s'ils ont ou non été encaissés.

9.22. Par ailleurs, dans le domaine des actions extérieures, certains programmes et mesures communautaires prévoient la possibilité de cofinancer ou d'apporter un soutien sous forme de prêts ou de participations dans le capital d'entreprises ou de fonds. La Commission n'a pas été en mesure de fournir de liste complète de ces opérations qui devraient en principe figurer dans les états financiers.

Créances

Ressources propres traditionnelles

9.23. Au 31 décembre 2001, le solde total de la comptabilité séparée, dite «comptabilité B» (voir points 1.25 et 1.26), après déduction des frais de perception⁽¹⁹⁾, s'élevait à 2 119,4 millions d'euros. Le montant net figurant au bilan de la Commission est de 538 millions d'euros, après application d'une correction de valeur de 1 581,4 millions d'euros. L'existence de cette dernière correspond à une reconnaissance du fait que le recouvrement intégral d'un grand nombre de créances inscrites dans la comptabilité B est hypothétique. Du fait de l'absence d'informations détaillées relatives aux sommes en cause, le bien-fondé de cette correction de valeur ne peut être confirmé.

FEOGA-Garantie

9.24. Plusieurs organismes de certification ont fait part de leur inquiétude quant au caractère complet et à la précision des sommes relatives aux débiteurs communiqués par les organismes payeurs. Le montant total des créances constatées s'élevait à 2 263 millions d'euros à la fin de l'exercice 2001. La Commission a constitué une provision pour créances douteuses à concurrence de 1 641 millions d'euros. Ce montant est nettement supérieur à celui communiqué par les organismes payeurs des États membres.

9.22. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission est en train d'établir un recensement exhaustif de ces programmes. Le questionnaire envoyé en septembre 2002 à l'ensemble des services dans le cadre du projet de modernisation comptable comprend d'ailleurs une question à ce sujet.

9.23. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le recouvrement des montants inscrits en comptabilité séparée (dite «comptabilité B») est tout à fait incertain mais pas impossible.

Suivant une remarque de la Cour des comptes, la Commission détermine elle-même, en application du principe de prudence, le montant de la correction de valeur en se basant sur deux ratios de recouvrement: l'un forfaitaire établi sur la base de statistiques de recouvrement des cinq années précédentes et l'autre élaboré sur la base d'une analyse individuelle de certains dossiers en cours.

9.24. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La situation concernant l'exhaustivité et la précision des créances s'améliore d'année en année. La Commission poursuit ses efforts en vue de s'assurer que les créances sont correctement gérées et recouvrées.

Lorsque, sur la base de ses propres études et expérience, la Commission a estimé que les provisions fournies par les organismes payeurs n'étaient pas suffisantes, elle s'est fondée sur son propre jugement. Elle a tout particulièrement tenu compte du principe comptable de prudence.

⁽¹⁹⁾ 10 %, en application de l'article 2, paragraphe 3, de la décision 94/728/CE, Euratom, relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Actions extérieures

9.25. Au 31 décembre 2001, le montant figurant au bilan parmi les débiteurs divers, au titre des sommes détenues par des intermédiaires financiers (980 millions d'euros dont 73 millions d'euros d'intérêts) provient d'un recensement extra-comptable. La procédure suivie ne permet pas à la Commission de démontrer le bien fondé des sommes ainsi portées en compte. Aussi les déclarations des directeurs généraux ELARG et AIDCO comportent-elles des réserves relatives à la fiabilité des estimations qui les concernent, soit 685 millions d'euros. Ces incertitudes sont dues à l'absence de système comptable permettant de suivre les sommes versées par la Commission aux intermédiaires financiers en fonction de leur utilisation réelle par les projets et mesures concernés. Pour remédier à cette situation, la Commission doit mettre en place un tel système comptable. Par ailleurs, elle devrait exiger de la part d'un auditeur indépendant la certification des données transmises en fin d'exercice par les intermédiaires financiers.

9.26. En mars 1999, la Commission a été conduite à émettre un ordre de recouvrement de 3,05 millions d'euros à l'égard d'une banque qui n'avait pas exécuté comme prévu les paiements dus à un partenaire de la Commission dans le domaine des aides extérieures (région des Balkans). Bien que la créance soit certaine, exigible et liquide, la Commission n'a depuis cette date entrepris aucune action à l'égard de la banque avec laquelle la Commission et l'Agence de reconstruction continuent à entretenir des relations importantes.

Produit des avances et acomptes versés à des tiers

9.27. Les intérêts engendrés par les avances et acomptes ne sont pas toujours communiqués à la Commission par les intermédiaires financiers. Lorsqu'ils le sont, ils ne sont pas toujours enregistrés en recettes budgétaires. Au 31 décembre 2001, les intérêts sur les fonds détenus par les intermédiaires financiers connus à l'échelon central (voir point 9.25) s'élèvent à 73 millions d'euros dont 28 millions d'euros seulement ont été enregistrés en

9.25. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme le relève la Cour, le recensement extra-comptable est inhérent au système comptable actuel de la Commission et est actuellement nécessaire pour l'établissement des comptes annuels.

La Commission souhaite souligner l'énorme travail effectué par les différentes directions générales pour compléter le recensement des intermédiaires financiers. Cette démarche sera bénéfique pour le passage à la comptabilité intégrée puisqu'elle aura permis de recueillir un maximum de données. À partir de ce moment, le recours aux recensements devra être minime, le nouveau règlement financier récemment adopté exigeant l'identification des paiements de préfinancement.

Les bilans transmis par les autorités nationales sont certifiés par ces dernières et donc relativement fiables. La Commission examinera néanmoins la possibilité de renforcer les contrôles dans ce domaine.

9.26. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Plusieurs paiements effectués par la Commission en faveur d'une ONG dans le domaine des aides extérieures n'auraient en effet pas atteint leur bénéficiaire, comme l'indique la Cour. La Commission a établi à l'époque un ordre de recouvrement adressé à la banque ayant reçu les instructions de paiement, afin d'obtenir le remboursement des fonds. La banque a contesté la position de la Commission. Le recouvrement n'ayant pas eu lieu, la Commission tente, depuis lors, de récolter sur place (en Bosnie) les informations destinées à cerner les responsabilités réciproques (ONG/banque). Suite aux observations de la Cour, la Commission a repris les démarches auprès de la banque et y apportera un suivi approprié.

9.27. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission veillera à ce que ces intérêts soient comptabilisés régulièrement et régularisera la situation relevant de la période antérieure.

Le nouveau règlement financier prévoit l'établissement des prévisions de créances lors des paiements de préfinancement

OBSERVATIONS DE LA COUR

recettes budgétaires. Lorsque les sommes ainsi perçues sont affectées à des actions ou à des programmes, elles ne sont pas systématiquement enregistrées en dépenses budgétaires. Il s'ensuit que les comptes ne reflètent pas la totalité de la contribution communautaire.

Valeurs disponibles

Régies d'avances concernant les protocoles méditerranéens

9.28. Le montant des comptes bancaires des régies d'avances concernant les protocoles financiers avec les pays tiers méditerranéens (21,4 millions d'euros au 31 décembre 2001) est surestimé de 11,2 millions d'euros car des dépenses exécutées avant le 31 décembre 2001 n'ont pas été comptabilisées.

Comptes bancaires

9.29. En 2000, la Commission a ouvert trois comptes bancaires auprès de la Banque centrale de Jordanie. Ces comptes sont destinés à subvenir aux besoins de trois programmes MEDA. L'approvisionnement de ces comptes a été considéré comme une dépense par le service ordonnateur concerné de la Commission. Au 31 décembre 2001, les sommes en dépôt sur ces comptes atteignaient 639 927 euros. Outre le fait que ces sommes avaient été considérées de façon anticipée comme autant de dépenses budgétaires, elles ne figuraient pas parmi les valeurs disponibles au bilan de la Commission car le comptable n'avait pas eu connaissance de l'ouverture de ces comptes. De telles pratiques vont à l'encontre des principes de contrôle interne les plus élémentaires et la Commission devrait en proscrire l'usage de la part de ses ordonnateurs subdélégués.

et les intérêts produits par les fonds octroyés à des tiers mais toujours propriété des Communautés européennes seront inscrits en tant que recettes diverses au budget.

Cette nouvelle disposition assurera une comptabilisation plus rigoureuse des intérêts sur fonds octroyés à partir du 1^{er} janvier 2003.

De plus, dans les règles de mise en œuvre du nouveau règlement financier, qui sera d'application à compter du 1^{er} janvier 2003, la Commission précisera que les intérêts produits par le préfinancement d'actions dans le cadre des instruments de préadhésion ne doivent pas être considérés comme étant la propriété de la Commission.

9.28. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le montant de la surestimation de 11,2 millions d'euros correspond aux régularisations restant à effectuer en date du 31 décembre 2001. L'essentiel de ce montant concerne les pays déconcentrés de la première vague. La déconcentration ayant démarré au début de janvier 2002, la priorité a donc été donnée en premier lieu aux paiements à effectuer (suivi des délais de paiement), les régularisations passant en second lieu. Cet état de fait a été corrigé depuis.

En tout état de cause, à l'exception d'un montant de 0,3 million d'euros, la situation décrite par la Cour était régularisée au début de septembre 2002. La Commission veillera à régulariser la plupart des dépenses effectuées au cours de l'année concernée.

9.29. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission prendra toutes les dispositions nécessaires pour assurer une application correcte du règlement financier afin que cette situation ne se reproduise pas.

L'approvisionnement de ces comptes a été considéré comme une dépense, car il s'agit de montants devant être transférés aux bénéficiaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Provisions pour risques et charges

9.30. Une provision pour charges de 15,3 milliards d'euros a été inscrite au bilan consolidé au 31 décembre 2001 ⁽²⁰⁾ au titre des pensions à verser aux agents des institutions communautaires. Son montant repose sur une étude actuarielle de 1997. Dans son rapport, l'actuaire recommandait, à l'époque, de procéder à intervalles réguliers à des réévaluations complètes de la dette en raison de l'ampleur du domaine. Depuis 1997, les services de la Commission ont réévalué la dette eux-mêmes sur la base d'un modèle simplifié. En l'absence d'évaluation actuarielle récente et complète, la fiabilité du montant inscrit ne peut être validée (voir point 9.17).

9.31. Une provision pour risques et charges de 564 millions d'euros a été inscrite au bilan consolidé au 31 décembre 2001 pour faire face au coût de démantèlement des installations du Centre commun de recherche (CCR) dont les activités ont été arrêtées (374 millions d'euros) ou sont encore en cours (190 millions d'euros). Outre le fait que le coût de la mobilisation du personnel propre du CCR (estimé entre 75 et 100 millions d'euros) n'ait pas été retenu dans la provision, le montant de cette dernière est le fruit d'une évaluation interne au CCR. Tant que l'évaluation technique dont elle est issue n'aura pas fait l'objet d'un examen contradictoire indépendant, son caractère probant restera limité.

Engagements hors bilan

9.32. Au 31 décembre 2001, les engagements restant à liquider sur crédits dissociés atteignaient 86,76 milliards d'euros. Parmi eux, les engagements restant à liquider depuis plus de deux ans s'élevaient à 28,84 milliards d'euros, dont 9,79 milliards d'euros n'avaient fait l'objet d'aucun paiement au cours des deux dernières années. Sur ce montant, la Cour estime que quelque 1 318,2 millions d'euros (13 %) ne correspondent plus à une obligation de payer.

9.30. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour le calcul des droits à pension, la Commission fait appel à un expert pour mener une analyse actuarielle complète tous les cinq ans. La prochaine est prévue pour l'année 2003. En dehors de cette échéance quinquennale, les chiffres sont ajustés chaque année, en respectant la méthode proposée par l'expert, sur la base de l'évolution des taux.

9.31. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a fait un premier pas en comptabilisant au bilan 2001 une provision pour risques et charges pour faire face au coût de démantèlement de la totalité des installations CCR sur la base d'une étude effectuée par la Commission.

Un contrat sera passé avec un évaluateur externe. Le premier projet de rapport d'évaluation devrait être disponible d'ici à la fin du mois de janvier 2003.

⁽²⁰⁾ Les créances à long terme comprennent un montant identique à l'actif du bilan pour constater le fait que la dette est en réalité à la charge des États membres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.33. Le plan d'action pour l'élimination des engagements restant à liquider anormaux, pour les seules lignes budgétaires identifiées dans l'annexe de la déclaration conjointe ⁽²¹⁾ (estimés à 3,5 milliards d'euros au 31 décembre 2001 sur un total d'engagements potentiellement anormaux de 11,6 milliards d'euros), n'a conduit la Commission à dégager qu'un montant d'environ 97 millions d'euros (sur un total examiné d'environ 1 milliard d'euros) au cours des quatre premiers mois de l'exercice 2002.

9.34. Pour le FEDER, le FEOGA-Orientation, l'IFOP et le FSE, la Cour a de nouveau constaté que des engagements restant à liquider de la période 1994-1999 et des périodes antérieures n'avaient plus de raison d'être car ils correspondaient:

- a) à des dossiers déjà clôturés pour lesquels le solde non utilisé n'avait pas fait l'objet de dégage­ment;
- b) à des cas pour lesquels la clôture n'est pas intervenue mais où il est établi qu'une partie de l'engagement n'est plus nécessaire, notamment lorsque les demandes de paiement sont inférieures aux restes à liquider;
- c) à des interventions décidées avant 1994 qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande de paiement définitif au 31 mars 2001 et auraient dû faire l'objet de dé­gagements d'office au 30 septembre 2001, conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1260/1999, soit 11 % des 532,5 millions d'euros d'engagements encore ouverts au 31 décembre, soit 56,1 millions d'euros (voir points 3.53-3.55);
- d) à des interventions dont la clôture est suspendue en raison de procédures judiciaires pour la partie qui aurait pu faire l'objet d'une clôture partielle.

9.33. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne les lignes budgétaires mentionnées dans la déclaration, les 97 millions d'euros de dégage­ments ne reflètent qu'une partie des efforts consentis par la Commission pour réexaminer les engagements restant à liquider au titre de ces lignes. Durant la période mentionnée par la Cour, la Commission a effectué des paiements d'un montant de 147 millions d'euros environ par rapport à ces engagements restant à liquider. Des engagements supplémentaires de 745 millions d'euros ont été envisagés, mais les services de la Commission ont estimé qu'ils devaient rester ouverts pour diverses raisons (contrat valide, en attente du rapport final, différend juridique en cours, etc.). À la fin du mois d'avril 2002, la Commission avait passé en revue un quart de tous les engagements devant être examinés. Le rapport montre également que le taux d'examen devrait s'accroître d'ici la fin 2002. Le plan d'action vise à examiner l'ensemble du RAL potentiellement anormal d'ici la fin 2003.

9.34. RÉPONSES DE LA COMMISSION

D'une façon générale, la Commission se réfère à ses réponses aux points 3.27 à 3.29 ainsi que 3.53 et 3.55.

- a) *Les cas ponctuels relevés par la Cour seront régularisés dans les meilleurs délais.*
- b) *La Commission s'efforce d'ajuster systématiquement les montants des engagements encore ouverts au montant maximal des paiements qu'elle pourrait être amenée à effectuer. Elle rappelle cependant que la plupart des dossiers antérieurs à 1994 font l'objet de contentieux ou de procédures judiciaires qui ne permettent pas de procéder avec certitude aux dégage­ments souhaités par la Cour.*
- c) *À l'égard de ce point particulier, la Commission se réfère à sa réponse au point 3.55.*
- d) *La Commission n'ajuste pas systématiquement le montant des engagements ouverts au fur et à mesure du règlement de dossiers individuels, étant donné le coût administratif que cela impliquerait.*

⁽²¹⁾ Déclaration conjointe du Parlement, du Conseil et de la Commission du 20 novembre 2001 concernant un plan d'action pour l'élimination des engagements restant à liquider anormaux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.35. Un risque financier concernant un contrat de bail n'est indiqué ni parmi les engagements hors bilan, ni dans les notes explicatives au bilan (voir point 7.11).

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

9.36. L'exécution du budget général de l'Union européenne est caractérisée par la coexistence de plusieurs types de gestion de natures très différentes. Elle s'étend de la gestion centralisée des ordonnateurs de la Commission à la multitude de bénéficiaires locaux selon une 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 qui représentent 80 % du budget en 2001 (paiements), les mesures communautaires sont gérées, sur place, par des services et organismes nationaux et régionaux. Dans les domaines des politiques internes et des actions extérieures [14 % ⁽²²⁾], les services de la Commission gèrent directement les fonds en recourant aux services de nombreux intermédiaires en Europe ou dans le monde. Enfin, les institutions communautaires gèrent toutes directement leurs propres dépenses administratives (6 %).

Ressources propres

9.37. Pour les ressources propres et, comme pour les exercices précédents, en tenant compte des limitations du domaine d'audit (voir points 1.23, 1.24 et 1.37), la Cour estime légales et régulières les transactions sous-jacentes aux recettes encaissées. Toutefois, pour ce qui concerne les ressources traditionnelles, les États membres devraient renforcer leurs instructions nationales concernant le contrôle du régime des entrepôts douaniers. Pour ce qui concerne les soldes TVA et PNB, la Commission devrait présenter les données réelles dans le compte de gestion. Par ailleurs, pour la correction en faveur du Royaume-Uni, la Commission devrait fournir les indications essentielles concernant les données de base et les opérations de calcul (voir points 1.19, 1.20 et 1.38 à 1.40).

9.35. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les négociations avec le propriétaire sont toujours en cours. Si cette situation persiste à la clôture de l'exercice 2002, la Commission reflétera ce risque financier dans ses états financiers.

9.37. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans ses réponses au chapitre 1 du rapport, la Commission a mis en relief les activités qu'elle mène au titre du projet Douanes 2002 en vue d'aider les États membres à mettre en œuvre les améliorations recommandées par la Cour. Elle a également fait part de son intention d'apporter les modifications recommandées pour les ressources TVA et PNB dans la prochaine présentation des comptes et de s'efforcer de fournir davantage de données sur la correction en faveur du Royaume-Uni dans les tableaux comptables.

⁽²²⁾ Aide de préadhésion (2 %) incluse.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Politique agricole commune

9.38. Les observations présentées dans le chapitre 2 montrent l'existence d'erreurs dans les déclarations faites par les exploitants agricoles et autres bénéficiaires. Les systèmes de surveillance mettent en évidence et corrigent de nombreuses erreurs. Ils laissent toutefois encore subsister un niveau significatif d'erreurs de légalité et de régularité des opérations sous-jacentes. Une comparaison entre les résultats de l'audit de la Cour et ceux des rapports d'inspection SIGC fournis par les États membres indique que ces derniers tendent à sous estimer le taux global d'erreurs rencontrées (voir point 2.19). En effet, les sommaires consolidés des rapports d'inspection SIGC, qui constituent un outil d'information déjà important, ne font pas de distinction entre les résultats des contrôles fondés sur les risques et ceux provenant de contrôles aléatoires (voir point 2.44). D'autre part la vérification de la réalité des faits déclarés par les bénéficiaires dans leurs demandes de paiement est exclue des tâches des organismes certificateurs (voir point 2.54).

Actions structurelles

9.39. L'examen des transactions a montré que, pour la partie du processus de gestion qui se déroule à l'extérieur de la Commission, cette dernière ne possédait pas encore d'informations d'ensemble assez pertinentes et précises pour évaluer la légalité et la régularité des opérations dans les États membres.

9.38. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La réglementation en vigueur exige que les organismes certificateurs vérifient l'intégralité, l'exhaustivité et la véracité des comptes ainsi que le système de contrôle interne. Ce développement fait partie intégrante de la réforme de l'apurement des comptes qui a, par ailleurs, été bien accueillie par la Cour (voir rapport spécial n° 22/2000). La vérification de la réalité des faits déclarés par les bénéficiaires dans leurs demandes de paiement est expressément exclue des tâches de ces organes.

Conformément à l'article 17, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3887/92 et à l'article 52 du règlement (CE) n° 2419/2001, les États membres doivent adresser à la Commission, au plus tard le 31 mars de chaque année pour les cultures arables et le 31 août de chaque année pour les aides «animaux», un rapport relatif à l'année civile précédente. À cette fin, les services de la Commission ont élaboré des questionnaires dans lesquels, pour les cultures arables, les États membres doivent indiquer séparément les résultats des cas sélectionnés sur la base d'une analyse des risques et de manière aléatoire. En ce qui concerne les aides «animaux», même si les États membres ne sont pas tenus de distinguer les contrôles aléatoires de ceux fondés sur l'analyse des risques, des examens ont lieu à intervalles réguliers, au besoin dans le cadre d'audits. Pour les deux secteurs, l'objectif est de veiller à la représentativité des exploitants sélectionnés pour les contrôles sur place, conformément au règlement (CEE) n° 3887/92.

En outre, l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2419/2001, applicable depuis le 1^{er} janvier 2002, dispose que les États membres «sélectionnent au hasard entre 20 et 25 % du nombre minimal d'exploitants devant être soumis à un contrôle sur place». Cette exigence permettra d'obtenir des conclusions d'audit solidement étayées.

9.39. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Compte tenu de la gestion décentralisée des Fonds structurels par les États membres, la Commission tente de veiller à ce que les systèmes en place génèrent des informations suffisantes pour lui apporter les garanties nécessaires quant à l'éligibilité des dépenses déclarées.

Dans la clôture des programmes pour la période 1994-1999, l'élément garantissant la légalité et la régularité des opérations cofinancées sera fourni par les déclarations de clôture présentées, que les services de la Commission vérifieront avec soin. Pour la période 2000-2006, outre les déclarations de clôture et les conclusions des audits requis au titre du règlement (CE) n° 438/2001, ce sont les déclarations de dépenses certifiées par l'autorité de paiement qui garantiront à la Commission la légalité et la régularité des opérations.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.40. L'examen des transactions au niveau de la Commission a aussi montré que les erreurs sans impact budgétaire direct sont fréquentes. Parmi celles-ci figurent des retards de paiements ⁽²³⁾ et des retards d'approbation des programmes.

9.41. Les observations présentées dans le chapitre 3 signalent la persistance d'erreurs dans les déclarations de dépenses présentées par les États membres, concernant soit les paiements intermédiaires relatifs à la période 1994-1999 (voir point 3.59 à 3.61), soit les clôtures de la période 1994-1996 objectif 2 (voir point 3.64), soit, enfin, les paiements intermédiaires relatifs à la nouvelle période de programmation 2000-2006 (voir point 3.76). Pour cette dernière, des dépenses inéligibles semblables à celles des périodes précédentes ont été constatées malgré le renforcement du dispositif réglementaire de gestion et de contrôle (voir point 9.91).

Politiques internes

9.42. L'examen des transactions a montré que la Commission ne disposait que dans un nombre limité de cas d'assez d'éléments pour évaluer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

9.40. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les cas de retards de paiement constatés par la Cour sont parfois dus à des circonstances objectives. Toutefois, en vue d'observer les délais réglementaires, certaines mesures visant à améliorer la structure administrative en charge des paiements ont été mises en place en 2002.

Les retards dans l'approbation des programmes étaient principalement dus aux exigences accrues qui s'imposaient pour assurer le respect de la réglementation communautaire ou pour améliorer la qualité des interventions. Ceci était de nature à allonger le délai de cinq mois fixé à l'article 28, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1260/1999 pour la prise de la décision. En effet, cette disposition n'impose ce délai que «pour autant que toutes les conditions requises par le présent règlement soient réunies».

9.41. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission veillera à ce que les erreurs détectées par la Cour et acceptées par la Commission soient corrigées dans les meilleurs délais.

9.42. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne l'évaluation de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes, la Commission établit une distinction entre les contrôles effectués au niveau de la Commission et au niveau du bénéficiaire final. À l'échelon de la Commission, par exemple dans le domaine de la recherche, un éventail complet de procédures, tant financières qu'opérationnelles, est en place, des dispositions en matière de surveillance telles que des listes récapitulatives, des comptes rendus, etc. sont fréquemment utilisées et des mécanismes de contrôle sont rigoureusement appliqués pour l'évaluation des opérations sous-jacentes. Par ailleurs, les activités d'audit auprès des bénéficiaires pour évaluer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ont augmenté et augmenteront davantage.

⁽²³⁾ En dépit du fait que le Livre blanc sur la réforme de la Commission prévoit une action spécifique dans ce domaine.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.43. Les observations du chapitre 4 relatives aux actions indirectes du cinquième programme-cadre de recherche et développement technologique (42 % des politiques internes) mettent en évidence la persistance d'erreurs dans les déclarations de coûts déposées par les contractants (voir points 4.41 et 4.44). Les contrôles *a posteriori* effectués par des auditeurs externes au titre du quatrième programme-cadre confirment cette conclusion (voir point 4.59). Pour le programme TEN-T (8 % des politiques internes) les opérations sous-jacentes aux paiements sont légales et régulières sauf pour ce qui concerne les études (voir points 4.27 et 4.29).

9.44. Bien que le Livre blanc prévoie à cet égard une action spécifique, il existe au niveau de la Commission un nombre significatif de paiements effectués en retard.

Actions extérieures

9.45. L'examen des transactions a montré que, pour la partie du processus qui se déroule à l'extérieur de la Commission, cette dernière ne disposait pas toujours d'assez d'éléments pour évaluer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

9.46. Les observations présentées dans le chapitre 5 à propos de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire (25 % du domaine, voir point 5.14) mettent en évidence l'existence d'erreurs au niveau local et de problèmes d'application des procédures de contrôle par les intermédiaires auxquels il est fait appel pour gérer les aides (voir points 5.50 à 5.52).

9.43. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît que les erreurs dans les déclarations de coûts constituent toujours une question importante, même si la nouvelle stratégie d'audit mise en œuvre depuis 2000 ne permet pas encore de mesurer l'évolution de la situation. La Commission poursuivra ses efforts en vue de réduire ces erreurs, tant dans la mise en œuvre du cinquième programme-cadre qu'en vue du sixième programme-cadre (voir les réponses aux points 4.47-4.50).

En ce qui concerne les études TEN-T, les problèmes signalés par la Cour sont liés à une interprétation divergente de la définition des coûts éligibles. La Commission s'engage à préciser les définitions afin d'éviter que ce type de malentendu ne se reproduise à l'avenir (voir le point 4.29).

9.44. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît que les objectifs en matière de retards de paiement ne sont pas toujours atteints pour le moment. Toutefois, afin d'améliorer la situation, la Commission a lancé une initiative qui prévoit entre autres un suivi et une notification détaillés de ces retards.

Les certificats d'audit accompagnant les déclarations de coûts devraient permettre de réduire considérablement le délai de paiement. Il s'agit actuellement d'un exercice pilote, mais ces certificats devraient être couramment utilisés lors du sixième programme-cadre.

9.45. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission admet que certains problèmes persistent et prend déjà des mesures pour y remédier. Voir également les réponses aux points 5.50-5.52.

9.46. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a déjà pris les mesures nécessaires pour augmenter le contrôle des procédures et des comptes des différents projets, notamment avec les ONG. Cette politique est d'ores et déjà systématisée lors de toutes les nouvelles attributions de contrat ou appel à propositions.

S'agissant de l'aide humanitaire, la Commission prend note de la conclusion de la Cour et réexaminera les cas cités. Elle estime que les mesures prises dans le contexte de la réforme de la gestion financière permettront de résoudre les problèmes identifiés (voir également les réponses aux points 5.50 à 5.52).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dépenses administratives

9.47. Pour ce qui concerne les dépenses administratives, en plus d'un audit reposant, entre autres, sur un aperçu d'ensemble de tout le budget général, un examen spécifique a été exécuté sur les rémunérations versées par la Commission et le Parlement européen qui représentent environ 38 % des paiements du domaine. L'évaluation du système de contrôle interne et les résultats des tests de validation n'ont pas mis en évidence de difficultés concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux paiements (voir chapitre 7).

Réforme du système de contrôle interne de la Commission

9.48. En janvier 2000, le Parlement européen ⁽²⁴⁾ a invité la Commission à engager une réforme de sa gestion. C'est ainsi qu'a été présenté, le 5 avril 2000, le Livre blanc intitulé «Réforme de la Commission» ⁽²⁵⁾ dont l'un des axes stratégiques concerne une nouvelle organisation de l'audit interne, de la gestion et du contrôle financier. C'est sur cet élément que la Cour a fait porter son examen dans le cadre de la DAS pour l'exercice 2001. En effet, pour l'exercice 2001, la réforme n'a pas encore pu avoir d'impact sur l'approche d'audit de la Cour parce que sa mise en œuvre était trop récente (voir point 9.70).

Principaux aspects de la réforme

9.49. Le chapitre V du Livre blanc intitulé «Audit, gestion et contrôle financiers» fixe le nouveau dispositif de contrôle interne. Il prévoit en particulier:

- a) la création d'un service financier central (SFC) au sein de la direction générale des budgets;
- b) la mise en place d'un service d'audit interne (SAI) rattaché au vice-président chargé de la réforme et appuyé par un comité de suivi des audits (CSA);
- c) l'installation de structures d'audit interne (*audit capabilities*) dans chaque direction générale;
- d) le maintien provisoire du visa préalable du contrôleur financier dans l'attente d'une refonte du règlement financier.

⁽²⁴⁾ Résolution du 19 janvier 2000.

⁽²⁵⁾ COM(2000) 200 final du 5.4.2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.50. La réforme engagée par la Commission est profonde et s'appuie sur les objectifs «COSO»⁽²⁶⁾. Elle devrait porter ses fruits dans les années à venir. Le principe de la responsabilité des directeurs généraux de la Commission en constitue la clé de voûte. Ces derniers doivent désormais mettre en place des systèmes de contrôle interne efficaces, satisfaisant à des normes minimales définies par le SFC.

9.51. Aux termes de l'action n° 82 du Livre blanc, chaque directeur général doit publier un rapport d'activité annuel (RAA) et signer une déclaration attestant, entre autres, que les procédures de contrôle interne appliquées par ses services lui apportent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.

Questions relatives à certaines modalités de la réforme

9.52. À ce stade, trois aspects demanderaient quelques inflexions pour renforcer la cohérence pratique de l'ensemble.

Calendrier du dépôt des déclarations et rapports

9.53. Les déclarations des directeurs généraux, de même que le rapport de synthèse de la Commission, constituent des prises de position spontanées⁽²⁷⁾ que l'auditeur externe (la Cour) ne peut ignorer dans le cadre de sa déclaration d'assurance. Or, les dates fixées par la Commission pour le dépôt de ces déclarations sont incompatibles avec le calendrier du rapport annuel fixé par le règlement financier. Les rapports des directeurs généraux constituent la base du rapport de synthèse adressé fin juillet par la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour (voir points 9.94-9.100) alors même que, selon l'article 88, paragraphe 1, du règlement financier, la Cour doit présenter à la Commission, au plus tard le 15 juillet, les observations susceptibles de figurer dans son rapport annuel⁽²⁸⁾.

9.53-9.54. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission reconnaît que, pour la première année de mise en place des rapports annuels et des déclarations, il a été impossible de respecter le calendrier initialement prévu dans la charte des ordonnateurs délégués (communication du 27 juin 2001). La Commission a, par ailleurs, prévu dans le cadre de l'action n° 10 du rapport de synthèse⁽²⁾ d'examiner la méthodologie et les orientations pour l'exercice suivant et, à cette occasion, fera déjà un premier pas vers la mise en place de ce calendrier.

⁽²⁶⁾ COSO est une organisation bénévole du secteur privé dont le but est d'améliorer la qualité de la présentation des informations financières grâce à l'éthique d'entreprise, à des contrôles internes efficaces et au gouvernement d'entreprise.

⁽²⁷⁾ Déclarations de la direction.

⁽²⁸⁾ L'article 88 bis, en liaison avec l'article 88, du règlement financier prévoit que la Cour présente la DAS au Parlement européen et au Conseil en même temps que le rapport annuel (au plus tard le 30 novembre). Pour des raisons pratiques, la DAS est depuis 1994 une partie intégrante du rapport annuel.

⁽²⁾ Action n° 10: avant la fin de 2002, le secrétariat général, en collaboration avec la DG Budget, la DG Personnel et administration et le service d'audit interne, examinera et améliorera la méthodologie et les orientations concernant l'élaboration des rapports annuels pour 2002, en accordant une attention particulière à la question de la matérialité, à la définition de la portée des réserves potentielles à inclure dans les déclarations jointes et au traitement des délégations croisées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.54. Ce calendrier ne permet donc pas à la Cour d'exécuter dans de bonnes conditions un examen circonstancié des déclarations et rapports déposés tant par les ordonnateurs que par la Commission elle-même. Le délai prévu par la charte des ordonnateurs délégués pour le dépôt des rapports annuels (fixé au 15 mars) conviendrait bien mieux. Les modifications de calendrier prévues par le nouveau règlement financier renforcent encore la nécessité pour la Commission de revoir les dates de dépôt des déclarations et rapports annuels de ses services.

Le comité de suivi des audits (CSA)

9.55. Le CSA examine les rapports du SAI et doit surveiller la mise en œuvre de ses recommandations. Garant de l'indépendance du SAI, il est composé de cinq membres dont quatre sont des membres de la Commission. Le membre externe a été nommé par la Commission sur proposition des quatre autres membres du CSA.

9.56. Le CSA est présidé par le commissaire responsable du budget, ce qui contrevient aux normes habituelles qui excluent que le président d'un comité d'audit joue, dans l'organisation, un rôle susceptible de causer une confusion d'intérêts.

9.56. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les responsabilités du comité de suivi des audits ne sont pas identiques à celles d'un «comité d'audit» du secteur public ou privé. Au tout début, le comité s'est concentré sur les travaux du service d'audit interne, notamment afin de veiller à ce que les entités ayant fait l'objet de l'audit donnent une suite adéquate aux rapports du service. Ainsi, contrairement à un comité d'audit «classique» du secteur privé, le comité ne participe pas à l'examen des déclarations financières de la Commission.

La Commission a formellement décidé de confier la présidence et la vice-présidence du comité au commissaire chargé du budget et au commissaire responsable de la réforme, car ce sont eux qui, du fait de leur portefeuille, ont le plus intérêt à améliorer la gestion financière. Dans les cas où un audit concerne une direction générale placée sous la responsabilité directe d'un membre du comité, celui-ci ne préside pas la discussion du point en question.

Prise en compte des systèmes des États membres et des États tiers

9.57. Le budget de l'Union européenne est, suivant les cas, exécuté selon des modalités plus ou moins décentralisées (voir point 9.36).

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.58. L'éclatement de l'exécution du budget rend complexe le contrôle de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes. La Commission qui, aux termes de l'article 274 du traité CE, est responsable de l'exécution du budget, est en fait tributaire de la bonne coopération des tiers auxquels elle fait appel.

9.59. Bien que le Livre blanc signale que, en raison de «la dimension et de la complexité des opérations financières, la Commission doit avoir l'assurance que les risques financiers sont correctement gérés», en pratique, la réforme de la Commission appréhende mal la complexité de la gestion décentralisée. Alors que le Livre blanc précise que la Commission «doit pouvoir s'appuyer sur une stratégie globale permettant un suivi permanent du fonctionnement de ses systèmes de contrôle interne et des contrôles exercés sur les dépenses financées sur le budget, les recettes ou les ressources propres de l'Union européenne»⁽²⁹⁾, les actions prévues à cette fin couvrent essentiellement des aspects de la gestion interne de la Commission.

9.60. Pour les gestions décentralisées, la charte des ordonnateurs délégués⁽³⁰⁾ demande que les rapports d'activité comprennent une description des mesures prises pour:

- a) déterminer dans quelle mesure les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle donnant une assurance raisonnable de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes;
- b) contrôler le bien-fondé des montants déclarés;
- c) apporter des corrections financières dans les cas où les procédures de contrôle des États membres se sont avérées défaillantes.

⁽²⁹⁾ COM(2000) 200 final du 5.4.2000, p. 64.

⁽³⁰⁾ SEC(2000) 2203/5 du 13.12.2000. Voir aussi la charte pour les tâches et responsabilités des ordonnateurs sub-délégués.

9.59-9.60. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission considère que les dispositions actuelles en matière de responsabilité sur la gestion décentralisée des fonds communautaires ne sont pas satisfaisantes. Dans le cadre de son rapport de synthèse, la Commission a ainsi prévu deux actions spécifiques dans ce domaine. L'action n° 4⁽³⁾ prévoit de préciser les responsabilités et les compétences respectives de la Commission et du Conseil en matière de gestion, de contrôle et de surveillance des Fonds structurels. L'action n° 12⁽⁴⁾ du rapport de synthèse vise à mieux spécifier la portée de la responsabilité des ordonnateurs dans ces domaines en vue de permettre aux directeurs généraux de prendre des mesures appropriées en cas d'incertitude ou de découverte de problèmes.

⁽³⁾ Action n° 4: la Commission s'efforcera de préciser avec le Conseil sa part de responsabilité dans la réalisation des objectifs définis pour la gestion partagée des Fonds structurels. La Commission présentera également des propositions en vue d'aligner ses compétences en matière de surveillance et de contrôle sur ses responsabilités.

⁽⁴⁾ Action n° 12: en collaboration avec la DG Personnel et administration et les services concernés, la DG Budget analysera les problèmes découlant de la gestion partagée d'ici à mars 2003. Elle présentera à la Commission une proposition concernant la portée des responsabilités de l'ordonnateur dans chaque domaine dans lequel la gestion partagée s'applique. Cela devrait permettre aux directeurs généraux de prendre les mesures appropriées en cas d'incertitudes ou de découverte de problèmes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.61. Toutefois, les réserves éventuelles apportées par les ordonnateurs à leurs déclarations sont censées porter sur les défaillances constatées à l'intérieur de chaque direction générale. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que des facteurs externes peuvent être mentionnés. Il a cependant été souligné que le directeur général est toujours responsable des mesures internes destinées à minimiser l'impact des contraintes externes ⁽³¹⁾.

9.62. Les ambiguïtés concernant la prise en compte des aspects particuliers de la gestion décentralisée transparaissent également dans les standards de contrôle interne. Ainsi, le standard 17 impose à chaque direction générale des dispositions en matière de surveillance, notamment un contrôle *ex post* sur un échantillon d'opérations. Il y manque une référence aux systèmes de contrôle des États membres. De même, la question des audits externes diligentés par la Commission, notamment dans le domaine des actions extérieures, n'y est pas traitée.

État d'avancement de la réforme

Calendrier initial

9.63. À l'origine, les actions du chapitre V du Livre blanc devaient être mises en œuvre avant juillet 2001 ⁽³²⁾ et le SAI devait accomplir entre avril 2001 et décembre 2002 une série de vérifications visant les systèmes de gestion et de contrôle dans toutes les directions générales.

Actions conduites dans les délais

9.64. Au cours d'une première phase de la réforme, la Commission a obtenu (en mai 2000), une modification du règlement financier pour séparer audit interne et contrôle financier. Elle a en outre entrepris une refonte générale du règlement financier. Ce dernier doit entrer en vigueur au début de 2003. Plusieurs documents

9.61-9.62. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le standard 17 impose des procédures de supervision du contrôle interne de la direction générale et concerne également l'adéquation des systèmes de contrôle dans les États membres aux besoins de la législation communautaire. Dans le même sens, la charte indique que l'ordonnateur doit aussi exercer la surveillance des actions gérées en dehors de sa structure. De ce fait, certains directeurs généraux ont exprimé des réserves spécifiques concernant la gestion des fonds par des tiers. Il ne s'agit donc pas d'une déclaration ambiguë.

⁽³¹⁾ Cette déclaration ambiguë a été faite par le groupe de méthodologie dans les «Lignes directrices sur la déclaration et les réserves de l'ordonnateur délégué dans le cadre du rapport d'activité».

⁽³²⁾ L'action 91 prévoyant la formation du personnel non chargé de la gestion financière et du contrôle doit être réalisée pendant la période septembre 2001-juillet 2002.

OBSERVATIONS DE LA COUR

essentiels à la bonne compréhension du rôle des agents ⁽³³⁾ ont en outre été adoptés au dernier trimestre 2000. Les directions générales de la Commission ont enfin procédé à une autoévaluation de la mise en place des standards de contrôle interne. Les résultats en ont été utilisés pour réaménager les circuits financiers et renforcer les capacités de gestion, de contrôle et d'audit.

Retards de mise en œuvre

Mise sur pied des nouveaux services

9.65. Les difficultés de recrutement de personnel qualifié et les arcanes administratives ont eu pour conséquence que certains des nouveaux services n'étaient pas encore pleinement opérationnels à la fin 2001. Ainsi en était-il du SFC, du SAI et des «structures d'audit interne» ⁽³⁴⁾ des différentes directions générales.

Standards de contrôle interne

9.66. Les délais de mise en place de certains standards de contrôle interne, fixés à l'origine à la fin 2001 ont été prolongés jusqu'à des dates comprises, en général, entre mars et décembre 2002 ⁽³⁵⁾. La mise en place des structures d'audit interne reportée à la fin 2002 est susceptible de limiter la portée des déclarations des directeurs généraux des prochains exercices.

⁽³³⁾ Charte du SAI (action 68); charte du CSA (action 71); communication sur les conditions de mise en place d'une structure d'audit interne dans chaque service de la Commission (action 81); charte des ordonnateurs délégués et charte des ordonnateurs subdélégués (action 63); note d'orientation sur la séparation des tâches et les circuits financiers (action 79). La charte du comptable et des comptables subordonnés (action 63) n'a été adoptée qu'en novembre 2001.

⁽³⁴⁾ *Audit capabilities.*

⁽³⁵⁾ Par exemple: standard 3: «compétences du personnel»; standard 4: «rendement du personnel»; standard 5: «fonctions sensibles»; standard 11: «analyse et gestion des risques»; standard 22: «structure d'audit interne».

9.65. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Alors que, globalement, les effectifs du service d'audit interne (SAI) ont régulièrement augmenté en 2001, ils n'avaient toujours pas atteint le niveau visé à la fin de l'année, principalement en raison d'une pénurie de candidats ayant un profil professionnel approprié pour les postes d'auditeurs. Il en va de même pour les structures d'audit interne, puisque, en 2001, la plupart des services étaient encore en train de mettre en place leur système de contrôle interne par manque de ressources. Deux concours généraux d'audit interne avaient été lancés par la Commission aux niveaux A 4/A 5 et A 6/A 7 pour aider à la fois le SAI et les structures d'audit interne à recruter.

9.66. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les standards de contrôle interne sont progressivement mis en place depuis 2000. Pour les services ordonnateurs, l'échéance concernant les standards prioritaires pour la gestion financière était le 30 juin 2001.

L'impact de la mise en place tardive des structures d'audit interne doit être relativisé. En effet, celles-ci ne fournissent qu'une des nombreuses informations pour le directeur général; d'autre part, bon nombre de ces structures ont apporté, cette année, leur conseil et leur expérience dans le processus d'établissement des rapports d'activité annuels.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Recouvrements

9.67. L'échéance de l'action 96 du Livre blanc relative à une gestion plus efficace du recouvrement des fonds indûment versés (voir point 9.26) avait été fixée à juillet 2000. En décembre 2000, la Commission a adopté une communication ⁽³⁶⁾ fixant les principes d'une réforme de ses procédures et un plan d'action à cet effet comprenant une décentralisation opérationnelle et un appui renforcé de son service juridique. Suite à des difficultés administratives, la date butoir a été reportée au 30 juin 2002.

Fonctions de contrôle

9.68. L'action 78 du Livre blanc souligne que la description des systèmes de gestion et de contrôle financier des directions générales ainsi que les rapports des structures d'audit et du SAI fournissent au SFC les informations nécessaires à une surveillance de l'application des normes minimales de contrôle interne de la Commission. Il appartient au SFC d'adapter ces normes lorsque le besoin s'en fait sentir.

9.67. RÉPONSES DE LA COMMISSION

En vue d'une gestion plus efficace du recouvrement des fonds indûment versés dans le domaine des dépenses effectuées en gestion directe, la communication de la Commission de décembre 2000 a redéfini les rôles des différents acteurs et précisé des améliorations au niveau des outils informatiques et des procédures.

La décentralisation opérationnelle de la note de débit vers les services ordonnateurs s'appliquera le 1^{er} janvier 2003, date d'entrée en vigueur du nouveau règlement financier, des modalités d'exécution et ainsi que des dispositions de procédure interne relatives au recouvrement.

En 2002, d'autres améliorations ont déjà été mises en œuvre:

- au niveau informatique, une première étape de l'amélioration du suivi a été réalisée,*
- les effectifs affectés au recouvrement ont été renforcés; en outre, la coordination des dossiers au stade du recouvrement forcé a été centralisée,*
- l'OLAF a créé une nouvelle unité pour le suivi des irrégularités sur le plan financier.*

Une nouvelle communication de la Commission relative à l'amélioration du recouvrement des créances nées de la gestion directe et indirecte des dépenses communautaires devrait être approuvée par la Commission avant la fin de 2002.

⁽³⁶⁾ SEC(2000) 2204/3 du 12.12.2000.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.69. En raison du retard enregistré pour certains aspects de la réforme, les rapports d'audit sont demeurés rares. À la fin de 2001, ni le SAI ni les structures d'audit interne n'avaient effectué d'audits approfondis de la mise en place des standards de contrôle interne. À la fin de 2001, le SFC, qui ne fait pas lui-même de contrôles, n'avait pas encore été en mesure d'exercer pleinement ses fonctions de supervision de l'application des normes minimales de contrôle interne.

9.70. D'une façon générale, les retards enregistrés n'ont rien d'exceptionnels. Dans la plupart des cas ils ont pour origine un calendrier irréaliste et une sérieuse sous-estimation de difficultés pourtant tout à fait prévisibles s'agissant notamment des contraintes administratives et techniques.

Le rapport de synthèse de la Commission (24 juillet 2002)

Rapports d'activité annuels et déclarations des directeurs généraux

9.71. Les déclarations des directeurs généraux constituent une avancée susceptible d'impact sur l'approche d'audit de la Cour. Il importe ainsi que la portée de ces déclarations soit exempte d'ambiguïtés notamment pour ce qui concerne le traitement des défaillances matérielles au niveau des États membres, des États tiers et des bénéficiaires finals (voir points 9.57-9.62 et 9.86) et que les procédures qui y conduisent soient assez transparentes pour permettre l'examen de leur bien fondé de la part de l'auditeur externe. Ce n'est pas encore le cas. Le dépôt des rapports d'activité et des déclarations des

9.69. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La mise en œuvre des standards de contrôle est progressive. Le service financier central (SFC) assiste les services de la Commission et supervise cette mise en œuvre. Cela a notamment entraîné la révision des standards adoptés par la Commission à la fin de 2001.

Les standards de contrôle interne, les rapports d'activité annuels et les déclarations des services fournissent au service d'audit interne les données de départ nécessaires aux premiers audits approfondis. En attendant qu'ils soient disponibles, le SAI s'est tout d'abord penché sur le processus de réforme lui-même, puis sur des domaines de risques spécifiques ou des thèmes pour lesquels la direction a sollicité un réexamen. L'audit et le réexamen ont permis au service d'acquérir de l'expérience, d'effectuer une première analyse de l'institution et de son environnement de contrôle ainsi que de cerner les principaux problèmes systémiques et les risques y afférents.

9.70. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les objectifs initiaux étaient effectivement fort ambitieux, notamment compte tenu du manque de personnel spécialisé pour l'audit et le contrôle. Dans son rapport de synthèse, la Commission a reconnu le manque de disponibilité de ces profils spécialisés en temps voulu [voir action n° 14 ⁽⁵⁾].

9.71. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans son rapport de synthèse, la Commission a prévu des actions susceptibles d'améliorer la qualité des rapports d'activité annuels, notamment en ce qui concerne les aspects liés à la gestion partagée des fonds communautaires et les aspects méthodologiques de support à l'établissement de ces rapports.

⁽⁵⁾ Action n° 14: la DG Personnel et administration reverra, dès que possible en 2002, les profils pour les nouveaux recrutements dont les services ont besoin en matière de gestion financière et d'aspects connexes, les comparera avec l'actuel programme de concours dans ce domaine et lancera d'autres concours généraux, en fonction des besoins. À cet égard, la DG Personnel et administration élaborera un programme que le nouveau bureau européen de sélection du personnel, EPSO, exécutera dès le début de 2003. Comme mesure intérimaire, le recrutement d'agents temporaires sur des postes permanents vacants sera étendu jusqu'à ce que des listes de réserve assez longues pour les concours correspondants soient exploitables.

OBSERVATIONS DE LA COUR

directeurs généraux pour l'exercice 2001 constitue un ballon d'essai dont plusieurs aspects pourraient être améliorés. Ce n'est qu'à compter de l'exercice 2002 que ces rapports et déclarations pourraient, le cas échéant, former l'un des fondements de la déclaration d'assurance de la Cour.

Processus d'élaboration

Accompagnement insuffisant

9.72. Pour l'exercice 2001, les rapports d'activité et les déclarations des directeurs généraux ont été déposés sans pouvoir s'appuyer sur des structures réformées tout à fait opérationnelles. Les procédures à suivre, les standards à respecter ainsi que la terminologie à retenir avaient tout juste été arrêtés ⁽³⁷⁾ et il n'a pas toujours été possible aux services centraux d'accompagner la démarche des 36 directions générales.

9.73. Cette préparation tardive n'a pas toujours permis une interprétation harmonisée des lignes directrices. De plus, il n'a pas été possible d'organiser une première analyse des projets élaborés afin d'identifier les erreurs, incohérences et contradictions entre les déclarations des différents directeurs généraux et d'apporter les modifications souhaitables. Le report d'un an de la présentation complète des premiers rapports et déclarations n'a pas été assez mis à profit pour assurer l'accompagnement et apporter le soutien nécessaire aux ordonnateurs délégués de la Commission.

Par ailleurs, les rapports et déclarations ne constituent pas une déclaration d'assurance au sens de celle de la Cour et ne suivent d'ailleurs pas la même méthodologie. Ils ont été conçus dans un but de responsabilisation (accountability) des directeurs généraux mais aussi de la Commission vis-à-vis de la gestion administrative de ses services.

9.72. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a effectué un effort substantiel dans la réforme des systèmes de gestion. Il s'agit d'un premier exercice concernant l'ensemble des services de la Commission qui s'inscrit dans le cadre de la mise en place du nouveau système de gestion par activité. La Commission estime, néanmoins, que les actions correctrices initiées par son rapport de synthèse peuvent déjà contribuer de façon importante à l'amélioration des défaillances constatées.

La révision de la méthodologie (voir action n° 10) et, surtout, l'expérience de cet exercice devraient permettre d'harmoniser les procédures. Néanmoins, les déclarations ne seront jamais entièrement harmonisées afin de pouvoir respecter les spécificités des services de la Commission.

9.73. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a mis à profit le report d'un an de la présentation «complète» des rapports en établissant pour chacune des directions générales des rapports sur la mise en œuvre des normes de contrôle interne, notamment de gestion financière, au 30 juin 2001.

⁽³⁷⁾ La Commission a adopté le 27 juin 2001 une communication sur les rapports et les déclarations annuels des directeurs généraux qui prévoit le dépôt des rapports d'activité annuels 2001, au plus tard le 1^{er} mai 2002. Le 9 janvier 2002, une circulaire sur les rapports d'activité annuels pour l'année 2001 a défini les systèmes de collecte des informations nécessaires. Ce n'est que le 9 avril 2002, donc trois semaines avant la date limite, que des lignes directrices ont été arrêtées pour aider les directions générales à préparer leurs déclarations éventuellement assorties de réserves et en précisant les concepts, la terminologie et la portée de la déclaration et des réserves à titre transitoire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Imprécision des normes

9.74. Selon les lignes directrices, les directeurs généraux, dans leurs déclarations, expriment leur assurance raisonnable qu'il n'existe ni de faiblesses systématiques dans le dispositif de contrôle interne, ni de problèmes ponctuels qui pourraient avoir un effet matériel sur la légalité et la régularité des opérations de l'exercice.

9.75. La matérialité est définie dans les lignes directrices comme toute condition qui a causé ou pourrait causer des erreurs, inefficiences, irrégularités, fraudes ou autres adversités ayant une ampleur telle qu'elle oblige les gestionnaires responsables à engager des actions correctrices immédiates afin de réduire le risque de pertes potentielles pour l'organisation. Dans de tels cas, la déclaration devrait comprendre des réserves.

9.76. Plusieurs exemples annexés aux lignes directrices avaient pour objectif de clarifier les définitions. Toutefois, en l'absence d'expérience suffisante, seule une analyse rigoureuse des phénomènes à couvrir et une discussion approfondie de leur classement aurait pu garantir un traitement cohérent dans tous les rapports d'activité et déclarations. La présentation tardive des orientations pratiques n'a pas permis l'organisation de telles mesures d'harmonisation.

Contenu des déclarations et rapports d'activité annuels

Réserves qui affaiblissent l'assurance positive

9.77. Pour 2001, les 36 directeurs généraux concernés affirment tous avoir l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Toutefois, 22 de ces déclarations contiennent des réserves qui font état de difficultés assez sérieuses pour que la Commission souhaite, elle-même, y remédier en engageant un plan d'actions (voir point 9.96). Le spectre très large des actions envisagées affaiblit l'assurance apportée par les déclarations des directeurs généraux.

9.78. Dix-sept directeurs généraux affirment avoir l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place leur apportent les garanties nécessaires quant à la légalité et la régularité des opérations

9.75-9.76. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Plusieurs problèmes ont été identifiés par la Commission dans son rapport de synthèse, notamment sur les aspects méthodologiques et les lignes directrices pour l'établissement des rapports d'activité annuels et des déclarations. Pour y remédier, la Commission a lancé une action spécifique (voir action n° 10) destinée à clarifier la définition et la portée des réserves (concept de matérialité).

9.77-9.79. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission estime que les déclarations données par les différents directeurs généraux vont dans le sens d'une assurance raisonnable de leur part, même si elles sont qualifiées par un certain nombre de réserves.

Dans le contexte de cet exercice, le fait d'émettre des réserves montre que le problème est identifié et que la direction générale s'engage, par le biais des plans d'action, à y remédier. Il s'agit souvent de préoccupations ou d'incertitudes à vérifier sur certaines transactions ou certains systèmes; cela signifie que toutes les opérations sous-jacentes ne sont pas nécessairement couvertes par les réserves exprimées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

sous-jacentes mais déclarent par ailleurs ne pas disposer des informations nécessaires concernant le fonctionnement des systèmes. Dans certains cas même, ils expliquent que les systèmes mis en place présentent des faiblesses importantes.

9.79. Les exemples suivants illustrent cette problématique:

a) pour le Fonds social, la DG Emploi estime ne pas disposer d'une assurance raisonnable du bon fonctionnement des systèmes des États membres pour la période de programmation 2000-2006 s'agissant de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes;

b) les DG Agriculture, Société de l'information, Transport et énergie assortissent leurs déclarations de plusieurs réserves notables sans pour autant préciser quelle est la part des dépenses sur laquelle portent ces réserves.

Réserves insuffisantes ou obscures

9.80. Six rapports d'activité annuels et déclarations ne font aucune différence entre réserves et observations ⁽³⁸⁾ et des observations contenues dans certaines déclarations représentent en réalité des réserves. Par exemple, pour la DG REGIO, il est indiqué que les audits en cours concernant la période de programmation 2000-2006 du FEDER, du Fonds de cohésion et de ISPA n'apportent qu'une assurance limitée et incertaine sans que cette indication constitue une réserve. De plus, l'appréciation de la portée des réserves ou observations est soit impossible soit très difficile en raison de l'absence d'information sur l'impact réel ou estimé des problèmes évoqués [voir point 9.79 b)].

a) *Le nombre prévu d'audits préventifs de la DG Emploi pour 2001 concernant une première évaluation des descriptions des systèmes de gestion et de contrôle [article 5 du règlement (CE) n° 438/2001] a dû être réduit, essentiellement en raison de descriptions manquantes ou de la transmission tardive de ces descriptions.*

En outre, la déclaration de l'ordonnateur délégué couvrant le rapport d'activité annuel 2001 précise que cette situation est aussi due à «des difficultés de fonctionnement et de recrutement du service d'audit et de contrôle de la DG Emploi». Compte tenu de l'amélioration de cette situation, tous les États membres auront fait l'objet d'au moins un audit préventif de la part de la DG Emploi en 2002.

b) *La constatation de la Cour s'explique notamment par le fait qu'il s'agissait du premier exercice pour lequel chaque directeur général devait produire une déclaration. Dans son rapport de synthèse, la Commission reconnaît d'ailleurs que, à la suite des résultats de ce premier exercice, une approche plus harmonisée s'impose, notamment pour ce qui concerne la portée des réserves. L'action n° 10 permettra une telle approche.*

9.80. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La DG REGIO reconnaît que l'observation mentionnée par la Cour constitue une réserve, comme le montrent clairement les explications dans le corps du rapport d'activité. La gravité de la «réserve» est tempérée par la certitude que le manque d'assurance raisonnable n'est que provisoire. Le montant des fonds affectés est approximativement quantifié dans les explications ayant dicté la déclaration du directeur général, en termes du nombre de programmes contrôlés et audités sur place dans le cas du FEDER et d'audits réalisés pour le Fonds de cohésion et ISPA. Pour les programmes ou les pays non couverts par ces contrôles, l'assurance fournie doit être partielle.

⁽³⁸⁾ Alors qu'une réserve atténue l'assurance donnée pour un aspect ponctuel de la gestion, les observations constituent un éclairage particulier donné à un aspect de la gestion que l'on souhaite mettre en lumière.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.81. Les rapports d'activité annuels comprennent par ailleurs souvent des informations concernant des risques hors contrôle pour lesquels aucune réserve n'a été émise dans la déclaration. Le rapport d'activité annuel d'ECHO fait par exemple état de domaines nécessitant des améliorations (procédures d'appels d'offres, qualité de la comptabilité et des contrôles des ONG partenaires). Ces divers éléments ne sont pas compris dans les réserves.

Incohérences

9.82. Certaines questions qui concernent la plupart des directions générales n'ont pas été traitées de manière cohérente. Ainsi, le manque de personnel qualifié, l'absence d'assurance donnée par les structures d'audit (*audit capabilities*), le non-respect des standards de contrôle interne ont tantôt fait l'objet d'une réserve, tantôt d'une simple observation ou d'un simple commentaire dans le rapport d'activité sans qu'on puisse identifier des différences quant à l'ampleur des difficultés signalées.

9.83. En ce qui concerne les programmes-cadres de recherche et de développement technologique (RDT), la DG TREN a émis une réserve quant à la capacité des contrôles actuels sur les déclarations de dépenses à réduire les risques de paiement excessif de façon satisfaisante en soulignant qu'aucune solution commune n'a été apportée à cette question par les différentes directions générales concernées. Cette question est également reprise dans une réserve émise par les DG INFSO et ENTR. En revanche, la DG RTD indique dans son rapport d'activité annuel que, s'agissant du quatrième programme cadre, les résultats de ses audits confirment que le système est raisonnablement fiable. Toutefois, sur les 232 audits effectués, 155 ont mis en évidence des déclarations excessives de coûts de la part des contractants (voir tableau 4.8).

9.81. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Selon les lignes directrices relatives à la déclaration de l'ordonnateur délégué et aux réserves du rapport annuel, les réserves ont trait à des déficiences liées aux contrôles internes au sein de la DG ou du service qui ne permettent pas à l'ordonnateur délégué de signer une déclaration avec une assurance raisonnable. Lorsque ECHO indique que de nombreuses organisations humanitaires (ONG) pourraient améliorer la qualité de la comptabilité et des contrôles et que les ONG partenaires ont parfois des difficultés à respecter les procédures d'appels d'offres de l'Union européenne, qui ne sont pas adaptées aux conditions de l'aide humanitaire, elle fait référence aux contrôles effectués par les intermédiaires responsables de la mise en œuvre des opérations et non aux contrôles internes au sein de la DG.

9.82. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission considère que la révision de la méthodologie (voir action n° 10) et, surtout, l'expérience de cet exercice devraient permettre d'harmoniser les procédures. En revanche, les déclarations ne le seront jamais entièrement afin de pouvoir respecter les spécificités des services de la Commission.

9.83. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans les rapports d'activité annuels des DG RTD, INFSO, TREN et ENTR, des difficultés semblables ont été notées quant au problème de l'application de dispositions contractuelles par les bénéficiaires lors de la présentation de la déclaration des coûts. Pour y faire face, des mesures ont été prises en renforçant les mécanismes de contrôle, en mettant en œuvre une stratégie d'audit visant à auditer environ 10 % des contractants d'un programme-cadre et en explorant la voie de la certification des coûts. Pour améliorer encore la situation, une mesure spécifique visant à résoudre ces problèmes a été adoptée par la Commission dans le rapport de synthèse des rapports d'activité annuels.

La Commission s'engage à harmoniser encore plus l'approche par rapport aux rapports annuels et aux déclarations des directeurs généraux, pour autant que les situations soient comparables. Quant aux divergences relevées par la Cour dans le domaine de la recherche, elles s'expliquent aussi par des circonstances qui ne sont pas totalement comparables.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.84. La DG Budget a, quant à elle, émis sur les systèmes d'informations financiers, la comptabilité et les états financiers ainsi que sur le processus de recouvrement de créances des réserves censées couvrir les problèmes rencontrés dans les autres directions générales. Ce faisant, la DG Budget voulait prendre à sa charge la responsabilité des données comptables annexées aux rapports d'activité des directions générales.

9.85. Ainsi, la plupart des rapports d'activité et des déclarations n'évoquent pas les difficultés affectant les données comptables, notamment pour ce qui concerne le recensement des actifs et passifs communautaires. Cette situation peut conduire à des malentendus parce que les lecteurs des divers rapports d'activité et déclarations ne sont pas systématiquement informés de la réserve générale de la DG Budget. Cette situation est encore compliquée par le fait que certains rapports d'activité et déclarations contiennent des réserves, observations ou commentaires concernant les problèmes en question.

Traitement insuffisant des difficultés externes

9.86. En application des principes décrits aux points 9.57 à 9.62, la plupart des déclarations portent sur les seuls domaines placés sous la responsabilité directe de la Commission, sans que cela soit expliqué dans la déclaration elle-même. Il existe par exemple une ambiguïté due au fait que la déclaration relative à la DG Agriculture semble couvrir la totalité du budget alors que, dans sa déclaration, le directeur général renvoie à son rapport dans lequel il précise qu'il se concentre sur les domaines qui relèvent plus directement de son contrôle [voir point 9.79 b)].

Ainsi, la DG RTD n'a pas émis de réserve au sujet des difficultés évoquées en soulignant qu'elle exerce ses activités dans un environnement de contrôle et d'audit représentatif donnant une image fiable de la situation.

9.84-9.85. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Sur les trois réserves émises par la DG Budget, seule la réserve concernant la cohérence des données comptables avait une implication pour la déclaration des autres directeurs généraux; les directeurs généraux eux-mêmes ont estimé, lors du processus d'élaboration des déclarations, qu'il était plus pertinent de refléter ce problème par le biais d'une réserve générale de la DG Budget, compte tenu de ses responsabilités en la matière.

- *La réserve sur les états financiers a effectivement un intérêt significatif pour la Commission dans son ensemble, mais n'est pas du ressort des directions générales. Il n'y a donc pas de raison de l'évoquer dans les déclarations des directeurs généraux autres que celui du budget.*
- *La réserve sur le processus de recouvrement concerne les étapes internes à la DG Budget dudit processus. Elle ne concerne donc pas les autres directions générales.*

9.86. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans sa déclaration, le directeur général de la DG AGRI s'engage sur le fonctionnement correct de ses services, et notamment sur la fiabilité de son système de contrôle interne. Celui-ci inclut les contrôles effectués par la direction «Audit des dépenses agricoles» sur les dépenses gérées par les États membres et les pays candidats, dénommées «dépenses indirectes». La déclaration couvre donc bien l'entière du budget.

La déclaration porte sur les domaines de contrôle qui relèvent du directeur général. En d'autres termes, elle ne couvre pas, pour les dépenses indirectes, la responsabilité de gestion et de contrôle qui incombe aux États membres en vertu des réglementations en vigueur.

La DG AGRI considère qu'il n'y a pas d'ambiguïté.

L'articulation des responsabilités du directeur général et des États bénéficiaires en matière de gestion partagée est décrite dans la législation spécifique et reprise dans la charte de l'ordonnateur délégué.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.87. Bien que le rapport d'activité annuel d'AIDCO souligne que la fonction d'audit externe doit être rapidement et substantiellement renforcée afin d'obtenir un meilleur contrôle des opérations tant au siège que dans les délégations, la déclaration ne comprend aucune réserve sur ce point.

Absence d'informations sur les plans d'action

9.88. Les orientations pratiques demandent que les déclarations contiennent une description succincte de la nature des réserves et une synthèse des solutions proposées. Des informations plus détaillées concernant les réserves (problèmes, impact et plan d'action) doivent être présentées dans le chapitre 4 du rapport d'activité annuel. Pour 2001, seule une minorité de déclarations contient un plan d'action décrivant les remèdes envisagés pour chacun des problèmes identifiés.

9.89. L'exercice de dépôt des rapports d'activité annuels et des déclarations contribuera à l'amélioration des systèmes de contrôle interne dans la mesure où les services de la Commission concrétiseront les divers plans d'action annoncés (voir points 9.96 et 9.97).

Cohérence avec les résultats d'audit de la Cour

9.90. La formule standard de la déclaration explique que l'assurance raisonnable repose, entre autres, sur des enseignements retirés des rapports de la Cour des comptes relatifs aux exercices antérieurs à celui de la déclaration en question. Ce n'est que dans une minorité de cas que les principales constatations de la Cour concernant des domaines spécifiques ont fait l'objet d'une réserve.

9.91. Dans son rapport spécial n° 10/2001 ⁽³⁹⁾ concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97 ⁽⁴⁰⁾ par la Commission et les États membres, la Cour a par exemple conclu que, en l'absence de mesures prises rapidement pour garantir une application correcte de la réglementation de la part des États membres, la Commission ne disposait pas d'informations suffisantes et fiables pour permettre la clôture des diverses formes d'interventions. Ces observations ont été répétées dans le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2000 ⁽⁴¹⁾. En dépit de ces observations, les directions générales responsables de la gestion des Fonds structurels n'ont pas émis de réserves couvrant cette question.

⁽³⁹⁾ JO C 314 du 8.11.2001.

⁽⁴⁰⁾ JO L 290 du 23.10.1997, p. 1.

⁽⁴¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2000, points 3.44 à 3.56.

9.87. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Un programme d'action pour renforcer les activités et procédures pour les audits externes a été adopté par AIDCO.

9.88. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a établi dans son rapport de synthèse des actions avec un calendrier explicite pour couvrir des réserves communes à plusieurs DG ou des faiblesses constatées lors de l'établissement du rapport de synthèse.

La dernière action [n° 18 ⁽⁶⁾] demande aux services de la Commission d'intégrer dès septembre 2002 les plans d'action dans leur plan de gestion pour 2002, une procédure de suivi explicite étant prévue.

9.91. RÉPONSES DE LA COMMISSION

D'importants travaux d'audit ont été entrepris en 2001 pour l'application du règlement (CE) n° 2064/97 par les États membres, l'objectif étant de garantir l'existence d'une base adéquate pour la clôture des interventions relevant de la période 1994-1999.

⁽⁶⁾ Action n° 18: d'ici septembre 2002, les plans d'action manquants ou inadéquats seront inclus dans les plans de gestion annuels pour 2002. Ces plans d'action, à l'instar des autres plans d'action, seront intégrés dans les plans de gestion annuels pour 2003, en fonction des besoins. Les progrès seront suivis par le commissaire responsable et seront examinés dans les prochains rapports annuels.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Les conclusions du service d'audit interne

9.92. Le SAI a déposé fin juillet 2002 une évaluation des rapports d'activité annuels et des déclarations des ordonnateurs délégués de la Commission. Cette évaluation ne porte pas sur la substance des déclarations mais sur l'application, par les services, des méthodes retenues par la Commission. C'est pourquoi il serait incorrect d'en interpréter les conclusions parfois critiques comme constituant une opinion d'audit portant sur la légalité et la régularité d'ensemble des opérations de la Commission. Nombre de recommandations de ce rapport (marqué par un souci de transparence) ont été retenues dans la synthèse des déclarations adressée par la Commission au Parlement européen et au Conseil ⁽⁴²⁾.

9.93. Trois observations du rapport doivent être soulignées:

- a) l'intérêt qu'il y aurait pour la Commission de retenir un processus en cascade pour l'élaboration des déclarations, chaque responsable donnant à l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur une déclaration pour la sphère d'activité qui le concerne;
- b) le caractère très hétérogène de la présentation des déclarations et surtout la portée très variable tant des observations que des réserves. Cette situation fait obstacle à une consolidation raisonnée des conclusions formulées par les ordonnateurs délégués;
- c) les ambiguïtés des déclarations pour les secteurs dans lesquels la gestion est partagée avec les États membres qui indiquent de la part des ordonnateurs délégués des réticences à s'engager s'agissant d'opérations dont ils n'estiment pas avoir la maîtrise.

9.93. RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) *La méthodologie retenue par la Commission pour l'élaboration des déclarations repose sur un principe de centralisation de l'information au sommet de la hiérarchie. En effet, le directeur général établit son appréciation personnelle à partir des informations dont il dispose directement, mais aussi, naturellement, sur la base de celles fournies par ses services. Toutefois, pour ce premier exercice, la Commission n'a pas retenu le processus en cascade.*
- b) *La Commission a conscience d'une certaine hétérogénéité, due notamment au caractère novateur et récent de l'exercice. C'est pour y faire face que son rapport de synthèse comporte l'action n° 10, qui prévoit d'améliorer «la méthodologie et les orientations concernant l'élaboration des rapports annuels pour 2002, en accordant une attention particulière à la question de l'importance relative et à la définition de la portée des réserves potentielles à inclure dans les déclarations jointes».*

En outre, concernant la consolidation des conclusions formulées, la Commission souligne que c'est là précisément le rôle de son rapport de synthèse, qui expose les principales réalisations et lacunes de la Commission, analyse l'état d'avancement de la réforme et définit 18 actions à mettre en œuvre.

- c) *La charte de l'ordonnateur délégué spécifie clairement que l'ordonnateur doit aussi exercer la surveillance des actions gérées en dehors de sa structure. Certaines déclarations ont d'ailleurs clairement exprimé des réserves concernant la gestion des fonds par des tiers. Par ailleurs, les actions n° 4 et n° 12 du rapport de synthèse prévoient d'aller plus loin en la matière.*

⁽⁴²⁾ Synthèse des rapports d'activité annuels et des déclarations des directeurs généraux et chefs de services [COM(2002) 426 final du 24.7.2002].

OBSERVATIONS DE LA COUR

La synthèse de la Commission

9.94. Le rapport de la Commission concerne tous les volets de la réforme entreprise avec le dépôt du Livre blanc. Les observations qui suivent se limitent aux aspects relatifs à la gestion financière au sens large du terme.

9.95. Si la Commission souligne que l'introduction des rapports d'activité annuels et des déclarations des directeurs généraux marque une amélioration effective en matière de transparence et d'obligation de rendre compte, elle constate aussi que malgré les progrès enregistrés, il «reste beaucoup à accomplir pour améliorer durablement la gestion financière» ⁽⁴³⁾.

9.96. Dans un souci de clarté, la Commission exprime sa volonté de remédier à certaines difficultés identifiées en engageant un plan comprenant 18 actions qui complète les plans d'action annoncés par les directeurs généraux dans leurs rapports annuels. Parmi les questions qui demandent une intervention urgente, il y a lieu de retenir:

- a) la rationalisation des mécanismes de financement des actions indirectes (action n° 1);
- b) la clarification des responsabilités dans la gestion partagée des Fonds structurels (actions n° 4 et n° 12);
- c) le perfectionnement de la méthodologie et la clarification de la portée des déclarations des directeurs généraux ⁽⁴⁴⁾ (action n° 10);
- d) le renforcement de l'efficacité des fonctions de surveillance du contrôle interne aux divers niveaux de la gestion (actions n° 8 et n° 13);
- e) la modernisation du cadre comptable (action n° 16).

⁽⁴³⁾ Rapport de synthèse, page 16.

⁽⁴⁴⁾ À cet égard, la partie 5 du rapport de synthèse fournit un aperçu fidèle de la situation contrairement aux conclusions qui demeurent ambiguës, s'agissant de la portée des déclarations.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.97. Parmi les questions que le rapport n'aborde pas assez nettement, il faut relever:

- a) au titre des actions n° 6 et n° 18 s'agissant de l'accompagnement des services opérationnels par les services centraux, la nécessité d'un suivi centralisé des plans d'actions engagés tant au niveau des directions générales qu'à celui de l'institution en ce qui concerne l'application des normes minimales de contrôle interne ⁽⁴⁵⁾;
- b) la place du système comptable central Sincom II qui aurait dû être soulignée dans l'action n° 7 sur l'interopérabilité des systèmes d'information ainsi que dans l'action n° 17 sur les futurs systèmes centraux d'information financière. En effet, la Commission ne peut convenablement rendre compte de ses opérations que si elle dispose de l'assurance que les informations pertinentes des nombreux systèmes de gestion de ses ordonnateurs délégués sont correctement reflétées dans le système comptable central;
- c) le lien entre l'analyse des risques et la portée des déclarations qui gagnerait à être mieux établi en opérant des distinctions par domaine en fonction du mode de gestion des activités (gestion directe ou gestion partagée). Comme la Commission précise que les rapports des directeurs généraux «laissent entrevoir quelques incertitudes quant à la manière d'évaluer et de gérer les risques et même de les considérer par rapport à la déclaration générale» ⁽⁴⁶⁾, une action spécifique aurait été utile en complément des actions n° 4 et n° 10 ⁽⁴⁷⁾;

9.97. RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) *La dernière action du rapport de synthèse (n° 18) demande aux services de la Commission d'intégrer dès septembre 2002 les plans d'action dans leur plan de gestion pour 2002. Elle établit également que le suivi de la mise en place des actions sera effectué par les commissaires responsables et que les prochains rapports annuels rendront compte des résultats obtenus. Le rapport de synthèse pour l'exercice 2002 établira lui aussi un bilan de la mise en place des actions du rapport pour 2001.*
- b) *La Commission a entrepris une réforme du système comptable destinée à définir les actions requises pour satisfaire aux exigences du nouveau règlement financier. Dans le cadre de ces travaux, elle étudie également les options des systèmes informatiques propres à étayer ce développement. La Commission a examiné la cohérence des sous-systèmes formant le système comptable central. Elle tentera de tirer parti de l'expérience acquise pour examiner la cohérence entre les systèmes locaux et le système central.*
- c) *La Commission estime que les actions n° 4 et n° 10 sont de nature à répondre aux observations de la Cour, car les aspects de l'évaluation des risques et la portée des déclarations y seront traités.*

⁽⁴⁵⁾ Voir à ce propos le point 4.2 du rapport de synthèse.

⁽⁴⁶⁾ COM(2002) 426 final du 24.7.2002, point 4.1.2, p. 21.

⁽⁴⁷⁾ L'action n° 4 tend à clarifier les responsabilités respectives de la Commission et des États membres pour la gestion partagée des Fonds structurels tandis que, au titre de l'action n° 10, une attention particulière doit être apportée à la portée des réserves à inclure dans les déclarations des directeurs généraux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

d) l'amalgame opéré entre les réserves et les observations faute d'approche cohérente de la part des services ⁽⁴⁸⁾. Loin de lever les incohérences, le mélange tend à obscurcir la portée des conclusions parce qu'il conduit à considérer comme de même importance des questions de nature et d'ampleur très variables. Ce faisant, les statistiques fournies risquent non seulement d'être mal interprétées mais encore de déformer l'image de la situation.

Conclusion générale

9.98. Le rapport de synthèse de la Commission constitue, à l'évidence, un effort de transparence sans précédent s'agissant de son obligation de rendre compte de sa gestion. Le fait que les déficiences exposées dans ce rapport soient le plus souvent accompagnées de l'intention d'élaborer et de mettre en place des plans d'action pour porter remède aux faiblesses relevées témoigne de l'engagement de la Commission à renforcer la protection des intérêts financiers des Communautés.

9.99. Dans la perspective des décharges futures, il reste à lever les ambiguïtés qui pèsent sur les déclarations des directeurs généraux, car toutes les parties associées au processus n'ont pas perçu leur rôle de la même manière. Il est un fait que, dans certains cas, les ordonnateurs délégués ont directement relié leurs déclarations à la responsabilité accrue que la réforme mettait à leur charge et qu'en formulant leurs réserves ils ont cherché à restreindre cette responsabilité aux aspects de la gestion sur lesquels ils ont directement prise, notamment dans les domaines à gestion partagée ⁽⁴⁹⁾.

d) Dans son rapport de synthèse, la Commission a identifié des problèmes méthodologiques. Les différentes approches ou interprétations suivies par les services lors de la qualification de leurs déclarations démontrent qu'un effort est encore à faire dans le domaine méthodologique. La Commission estime que l'action n° 10 devrait produire des résultats importants dans ce domaine. Il est ainsi prévu de clarifier la définition et la portée des réserves (concept de matérialité).

9.99. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission considère que les directeurs généraux ont pris leurs responsabilités en identifiant les faiblesses existantes et ont proposé des plans d'action pour y remédier ⁽⁷⁾.

La Commission s'efforcera à l'avenir de limiter les ambiguïtés et les faiblesses de son rapport de synthèse à travers les plans d'actions qui sont mis en place (voir le point 9.100).

⁽⁴⁸⁾ Point 5.1 du rapport de synthèse. La Commission estime «qu'il sera nécessaire d'établir une approche plus cohérente à l'égard du processus et de garantir que les déclarations reflètent autant que possible la situation réelle».

⁽⁴⁹⁾ À cet égard plusieurs directeurs généraux ont souligné le fait qu'ils n'avaient pas été en charge de leurs services pour toute la durée de l'exercice 2001 et qu'ils ne pouvaient s'engager pour leurs prédécesseurs. Il faut aussi souligner que, même lorsqu'ils exercent une surveillance directe des procédures de gestion déléguées, comme c'est le cas pour l'apurement des comptes du FEOGA, ils ne donnent pas d'assurance.

⁽⁷⁾ La déclaration du directeur général de la DG AGRI porte aussi sur l'activité d'apurement des comptes du FEOGA, comme indiqué dans la réponse au point 9.89.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.100. Pour 2001, la multiplication de réserves dues aux risques encourus et dont l'étendue reste imprécise [voir point 9.79 b)] rend difficile une appréciation raisonnée de la gestion de la Commission dans son ensemble. De ce fait, les conclusions de la Commission demeurent ambiguës ⁽⁵⁰⁾ et ne sont pas de nature à permettre à la Cour de les considérer comme l'un des fondements de sa propre déclaration d'assurance (voir point 9.71).

9.100. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans leurs déclarations, les ordonnateurs ont donné l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, en assortissant ces déclarations de réserves:

- *certaines sont dues à des insuffisances des systèmes de contrôle,*
- *d'autres à des problèmes de rodage du système de déclaration,*
- *d'autres mettent simplement en évidence des risques réels (clairement ceux liés à l'aide extérieure et, dans une moindre mesure, aux autres domaines de gestion décentralisée).*

La Commission est déterminée à résoudre les problèmes rencontrés et à réduire les risques à des niveaux acceptables, comme en témoignent ses plans d'action.

⁽⁵⁰⁾ Au point 6 du rapport, il est question d'une «situation globalement positive» malgré le foisonnement des risques et insuffisances rencontrées dans la plupart des domaines.

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 FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT (FED)

TABLE DES MATIÈRES	Points
Introduction	1-4
Chapitre I — Mise en œuvre des sixième, septième et huitième FED	
Analyse de la gestion budgétaire	5-17
Présentation des comptes et de l'analyse de la gestion financière	5-6
Lenteur du rythme d'exécution	7-13
Transition difficile entre le huitième et le neuvième FED	14-16
Conclusion	17
Chapitre II — Déclaration d'assurance relative aux FED	
Déclaration d'assurance relative aux sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2001	I-IV
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	18-38
Fiabilité des comptes	18-21
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	22-38
Chapitre III — Suivi des observations antérieures	
Recouvrement auprès du secrétariat ACP	39-45
Rappel des observations antérieures	39-40
Suivi des observations: recouvrements facilités par l'excès de trésorerie	41-44
Recommandations	45
Participation des institutions supérieures de contrôle des pays ACP au contrôle du FED	46-47
Gestion du Centre de développement des entreprises (CDE)	48-49
Rappel des observations antérieures	48
Suivi des observations	49

INTRODUCTION

1. Les Fonds européens de développement (FED) sont le produit de conventions internationales ⁽¹⁾ entre les États membres de l'Union européenne et des 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⁾. La durée des conventions ACP-UE ne correspond ni à la durée initiale des FED qu'elles instituent, ni à la durée d'exécution réelle de ces derniers. On constate à la fois un retard croissant dans l'entrée en vigueur des conventions, qui retarde d'autant le démarrage des FED, et une durée d'exécution très longue de ces derniers. Ainsi, au cours de l'exercice 2001, les trois FED encore en vigueur — sixième, septième et huitième FED — sont entrés respectivement dans leur seizième, onzième et quatrième année d'exécution (voir **tableau 1**).

Tableau 1 — La durée des conventions ACP-UE et des FED

Convention ACP-UE	FED	Exécution réelle au 31 décembre 2001
Troisième convention de Lomé (JO L 86 du 31.3.1986)	Sixième FED	Non clôturé ⁽¹⁾
Cinq ans à compter du 1 ^{er} mars 1985 (article 291)	Cinq ans à compter du 1 ^{er} mars 1985 (article 194)	Quinze ans à compter du 24 mars 1986 ⁽²⁾
Quatrième convention de Lomé (JO L 229 du 17.8.1991) révisée à Maurice le 4 novembre 1995 (JO L 156 du 29.5.1998)	Septième FED	Non clôturé ⁽¹⁾
	Cinq ans à compter du 1 ^{er} mars 1990 (protocole financier, article 1)	Dix ans à compter du 1 ^{er} septembre 1991 ⁽²⁾
Dix ans à compter du 1 ^{er} mars 1990 (article 366-1)	Huitième FED	Non clôturé ⁽¹⁾
	Cinq ans à compter du 1 ^{er} mars 1995 (deuxième protocole financier, article 1)	Trois ans à compter du 1 ^{er} juin 1998 ⁽²⁾
Accord de partenariat ACP-UE (signé à Cotonou le 23 juin 2000): ratification en cours	Neuvième FED	Exécution non commencée
Vingt ans à compter du 1 ^{er} mars 2000 (article 95)	Cinq ans à compter du 1 ^{er} mars 2000 (protocole financier, article 1)	

⁽¹⁾ Les conventions ACP-UE instituant les FED comportent un article de sauvegarde stipulant que «le reliquat éventuel du Fonds qui n'est pas engagé ou déboursé à la fin de la dernière année d'application [...] est utilisé jusqu'à épuisement dans les mêmes conditions que celles prévues à la [...] convention» (article 216 de la convention de Lomé III, article 284, paragraphe 2, de la convention de Lomé IV, article 4 du deuxième protocole financier de la convention de Lomé IV révisée).

⁽²⁾ Date de l'entrée en vigueur de la convention.

⁽¹⁾ Dont la première, la convention de Yaoundé I, date de 1964.

⁽²⁾ 71 États au titre du huitième FED, 77 au titre du neuvième FED.

⁽³⁾ Capitaux à risques et bonifications d'intérêts.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2. Le neuvième FED pourra être exécuté après l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou, qui requiert la ratification des 15 États membres et de deux tiers des États ACP signataires, et après l'adoption d'un règlement financier spécifique. Au 1^{er} août 2002, l'accord de Cotonou avait été ratifié par plus de deux tiers des États ACP signataires (61 sur 77) mais seulement par dix États membres ⁽⁴⁾.

3. La dotation financière de chacun des trois FED en cours d'exécution en 2001 est affectée à:

- a) l'aide programmable, destinée à la mise en œuvre de projets de développement au sein de programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR) conclus avec les pays ACP;
- b) l'aide non programmable destinée à des domaines spécifiques de coopération tel le soutien aux produits agricoles (Stabex) et miniers (Sysmin) ou à des interventions financières telles que les capitaux à risques ou, dans le cadre du huitième FED, l'aide au désendettement;
- c) l'appui à l'ajustement structurel lié à l'aide budgétaire ainsi qu'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.

4. Les ressources des FED sont mobilisées en deux temps selon une procédure associant la Commission et les États ACP bénéficiaires. D'abord, agissant sous sa seule responsabilité en tant qu'ordonnateur principal, la Commission prend des décisions de financement (engagements primaires) sur avis conforme du comité du FED ⁽⁵⁾, composé des représentants des États membres. Puis, par des conventions de financement, la Commission délègue la mise en œuvre de ces décisions à l'ordonnateur national ⁽⁶⁾ du pays concerné. Ce dernier conclut des contrats (engagements secondaires) et ordonnance les paiements en liaison avec la délégation de la Commission.

⁽⁴⁾ Le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

⁽⁵⁾ Pour les montants inférieurs à 2 millions d'euros, l'avis conforme du comité n'est pas requis.

⁽⁶⁾ En général les fonctions d'ordonnateur national sont exercées par les ministres des finances des pays ACP.

CHAPITRE I — MISE EN ŒUVRE DES SIXIÈME, SEPTIÈME ET HUITIÈME FED

Analyse de la gestion budgétaire

Présentation des comptes et de l'analyse de la gestion financière

Amélioration insuffisante de la présentation des comptes

5. La Cour estime que l'effort d'amélioration de la présentation des comptes du FED devrait être poursuivi et amplifié. Au titre de 2001, la Commission a inclus dans les états financiers du FED un bilan consolidé des sixième, septième et huitième FED. Cependant, la présentation du bilan consolidé et des bilans des différents FED n'est pas suffisamment harmonisée, et la valeur informative des comptes présente encore des déficiences (voir points 19-21). Les comptes devraient en outre être publiés au Journal officiel, ce qui serait plus conforme à la pratique communautaire en matière d'information financière.

5. La Commission est consciente de la nécessité d'améliorer et de simplifier la présentation de son rapport annuel afin de le rendre plus accessible tout en respectant l'obligation contenue dans le règlement financier de publier une importante quantité d'informations et de faire figurer les particularismes liés à chaque FED. À cet effet une étude a été réalisée durant l'année 2001 par un consultant extérieur. Celui-ci a remis ses conclusions durant le dernier trimestre de 2001, si bien qu'il n'était plus possible de modifier les enregistrements comptables déjà réalisés.

Les recommandations contenues dans cette étude prévoient de publier un bilan consolidé des trois FED en cours d'activité: ce document figure dans le rapport de l'année 2001 et donne une vue globale du montant de la trésorerie disponible, des créances à recevoir et du montant des paiements enregistrés.

Conformément à l'article 68 du règlement financier, les états financiers relatifs à l'année 2001 ont fait l'objet d'une communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des Comptes le 29 avril 2002 [COM(2002) 211 final].

Analyse incomplète de la gestion financière

6. La Commission a fourni à l'appui des états financiers des FED pour l'exercice 2001 une analyse de leur gestion financière (7). Ce document est plus détaillé que celui relatif à l'exercice 2000, dont la Cour avait relevé les insuffisances dans son précédent rapport annuel (8). Il doit toutefois être encore amélioré, en particulier en ce qui concerne l'explication des lenteurs d'exécution des FED. La Commission devrait ainsi indiquer et commenter les taux d'exécution cumulée des différents FED;

6. L'analyse de la gestion financière pour l'exercice 2001 a tenu compte des indications données par la Cour des comptes pour l'année précédente; cette analyse a été grandement améliorée et la Commission poursuivra ses efforts en ce sens. L'analyse a principalement porté sur chacun des FED et sur les différents instruments. Bien que la Cour ait formulé quelques observations sur le taux d'exécution cumulé des différents FED, il a été pris note de ces observations et cette analyse sera effectuée d'une manière plus approfondie à l'avenir.

(7) En application de l'article 67, paragraphe 2, du règlement financier du huitième FED.

(8) Rapport annuel sur les activités des sixième, septième et huitième FED relatif à l'exercice 2000, points 4 et 5.

elle devrait aussi analyser de manière approfondie les causes de la sous-exécution au lieu de les évoquer rapidement en annonçant les améliorations attendues de la déconcentration.

Lenteur du rythme d'exécution

7. Le rythme d'exécution des FED a été marqué en 2001 par un ralentissement des décisions de financement et une accélération des paiements ⁽⁹⁾. Le solde disponible pour de nouvelles décisions représente encore 14 % du total des dotations, contre 19 % à la fin 2000. Le volume des engagements restant à payer en fin d'année est passé de 8 982 millions d'euros en 2000 à 8 469 millions d'euros en 2001 (voir **tableau 2**).

8. Le montant des décisions de financement de l'exercice 2001 (solde net de 1 554 millions d'euros) a été très inférieur à celui des décisions prises en 2000 (3 757 millions) et en 1999 (2 692 millions) (voir **graphique 1**). L'année 2000 a été marquée par l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) (1 000 millions).

9. Alors que, pour l'aide non programmable, les décisions de 2001 ont représenté moins du quart de celles de 2000, pour l'aide programmable, les décisions de 2001 ont représenté la moitié de celles de 2000 (voir **graphique 2**). L'année 2000 représentait le milieu du cycle de programmation du huitième FED, ce qui correspondait selon la Commission, au point culminant des décisions relatives à l'aide programmable. De plus, la Commission indique avoir annulé 366 millions d'euros de décisions antérieures qui ont contribué à diminuer d'autant le solde net des décisions de 2001.

10. Les instruments à déboursement rapide, relevant de l'aide non programmable et de l'appui à l'ajustement structurel, qui représentaient une forte part des décisions de 2000, se répercutent dans les paiements de 2001. Les principaux déboursements effectués en 2001 concernent l'initiative PPTE, le Stabex et les capitaux à risques: à eux trois, ces instruments comptent pour 51 % des paiements du huitième FED et 42,6 % de ceux des sixième, septième et huitième FED confondus.

7-11. Le ralentissement mentionné par la Cour est induit par un niveau exceptionnellement élevé d'exécution en 2000 provenant essentiellement du projet de réduction de la dette des pays pauvres comme indiqué par la Cour. La disponibilité de ressources en vue de nouveaux engagements est plus faible qu'il n'y paraît. Premièrement, une proportion considérable des ressources restantes des 6^e et 7^e FED ont été allouées à des pays en crise; deuxièmement, 1,2 milliard d'euros des réserves générales du 8^e FED ne peuvent être mobilisées qu'après la signature des études stratégiques par pays relatives au 9^e FED.

Au cours de l'année 2001, la Commission est parvenue à accroître ses performances en ce qui concerne le niveau des paiements (2,1 milliards d'euros, le plus haut chiffre jamais atteint).

⁽⁹⁾ Paiements dont la Cour signale qu'ils s'analysent parfois comme de simples décaissements ou transferts (voir point 19).

Tableau 2 — Utilisation cumulée des ressources des FED au 31 décembre 2001

(Mio EUR)

	Situation fin 2000		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2001				Situation fin 2001				
	Montant global	Taux d'exécution (%) ⁽²⁾	6 ^e FED	7 ^e FED	8 ^e FED	Montant global	6 ^e FED	7 ^e FED	8 ^e FED	Montant global	Taux d'exécution (%) ⁽²⁾
A — RESSOURCES ⁽¹⁾	32 598,7						7 829,1	11 503,3	13 465,0	32 797,3	
B — UTILISATION											
1. Engagements primaires	26 598,7	81,2	-14,2	48,2	1 520,2	1 554,2	7 481,9	10 802,7	9 868,2	28 152,8	85,8
— aide programmable	14 783,6		-17,2	72,1	810,0	865,0	4 874,2	5 603,4	5 170,9	15 648,6	
— aide non programmable	8 847,0		2,9	-19,4	494,0	477,5	2 512,3	3 683,0	3 129,2	9 324,5	
— ajustement structurel	2 510,7		0,0	-0,6	216,1	215,5	6,0	1 152,0	1 568,1	2 726,1	
— sur transferts de FED antérieurs	457,4		0,1	-3,9	0,0	-3,8	89,3	364,3	0,0	453,6	
2. Engagements secondaires	20 417,9	62,4	26,9	294,1	1 942,3	2 263,4	7 285,4	9 657,2	5 738,6	22 681,3	69,2
— aide programmable	10 175,2		23,9	199,1	884,4	1 107,4	4 705,5	4 761,1	1 816,1	11 282,7	
— aide non programmable	7 863,8		2,2	87,8	763,2	853,1	2 487,3	3 450,2	2 779,4	8 716,9	
— ajustement structurel	2 003,7		0,0	0,3	294,7	295,0	6,0	1 149,6	1 143,1	2 298,7	
— sur transferts de FED antérieurs	375,2		0,8	7,0	0,0	7,8	86,7	296,3	0,0	383,0	
3. Paiements	17 615,8	53,8	50,5	406,9	1 610,5	2 067,9	7 186,6	8 906,3	3 590,8	19 683,7	60,0
— aide programmable	8 985,8		44,4	295,4	413,9	753,7	4 622,7	4 248,9	867,8	9 739,4	
— aide non programmable	6 521,8		5,1	90,8	894,9	990,8	2 473,8	3 259,4	1 779,4	7 512,6	
— ajustement structurel	1 784,8		0,0	2,1	301,7	303,8	5,4	1 139,5	943,6	2 088,5	
— sur transferts de FED antérieurs	323,4		1,0	18,6	0,0	19,6	84,6	258,5	0,0	343,1	
C — RESTANT À PAYER SUR ENGAGEMENTS PRIMAIRES (B1-B3)	8 982,9	27,4					295,3	1 896,4	6 277,5	8 469,2	25,8
D — RESSOURCES DISPONIBLES POUR ENGAGEMENTS PRIMAIRES (A-B1)	6 147,3	18,8					347,2	700,6	3 596,7	4 644,5	14,2

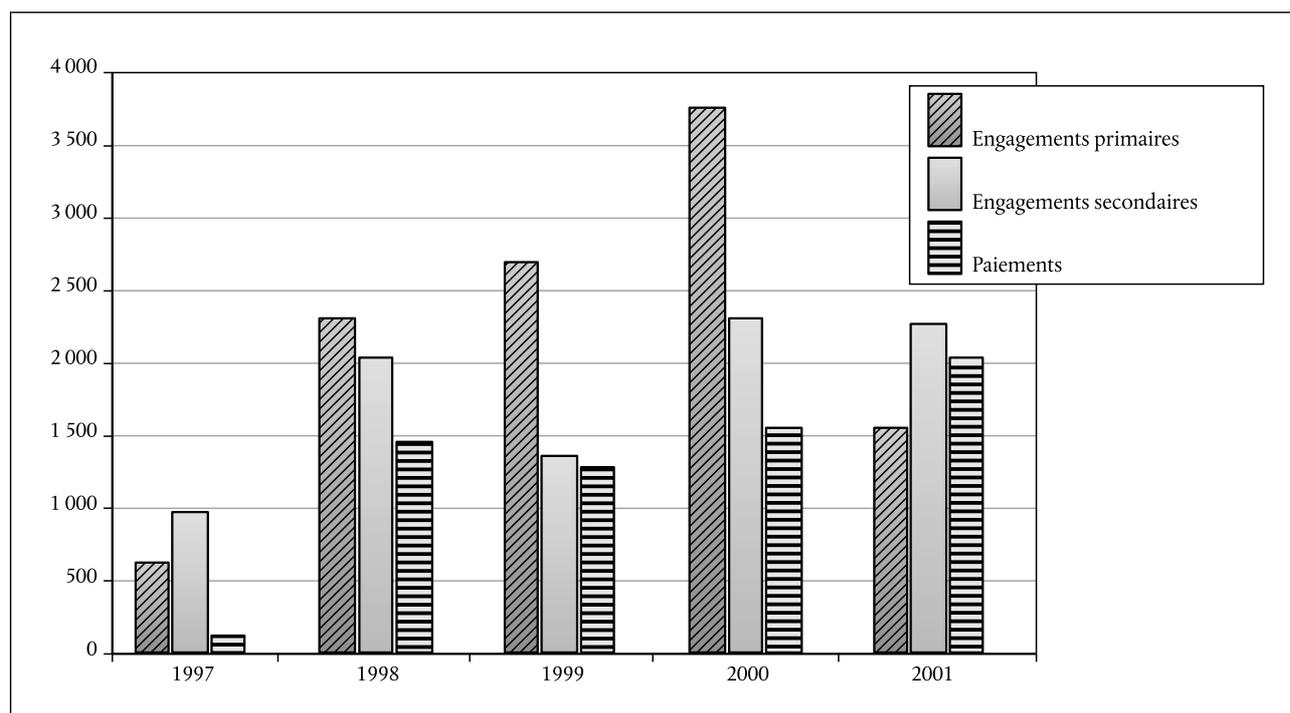
⁽¹⁾ Dotation initiale des 6^e, 7^e et 8^e FED (dont 60 millions de contribution spéciale BEI), intérêts, ressources diverses, transferts des FED antérieurs.

⁽²⁾ En pourcentage des ressources.

Source: Cour des comptes, à partir des états financiers du FED au 31 décembre 2001.

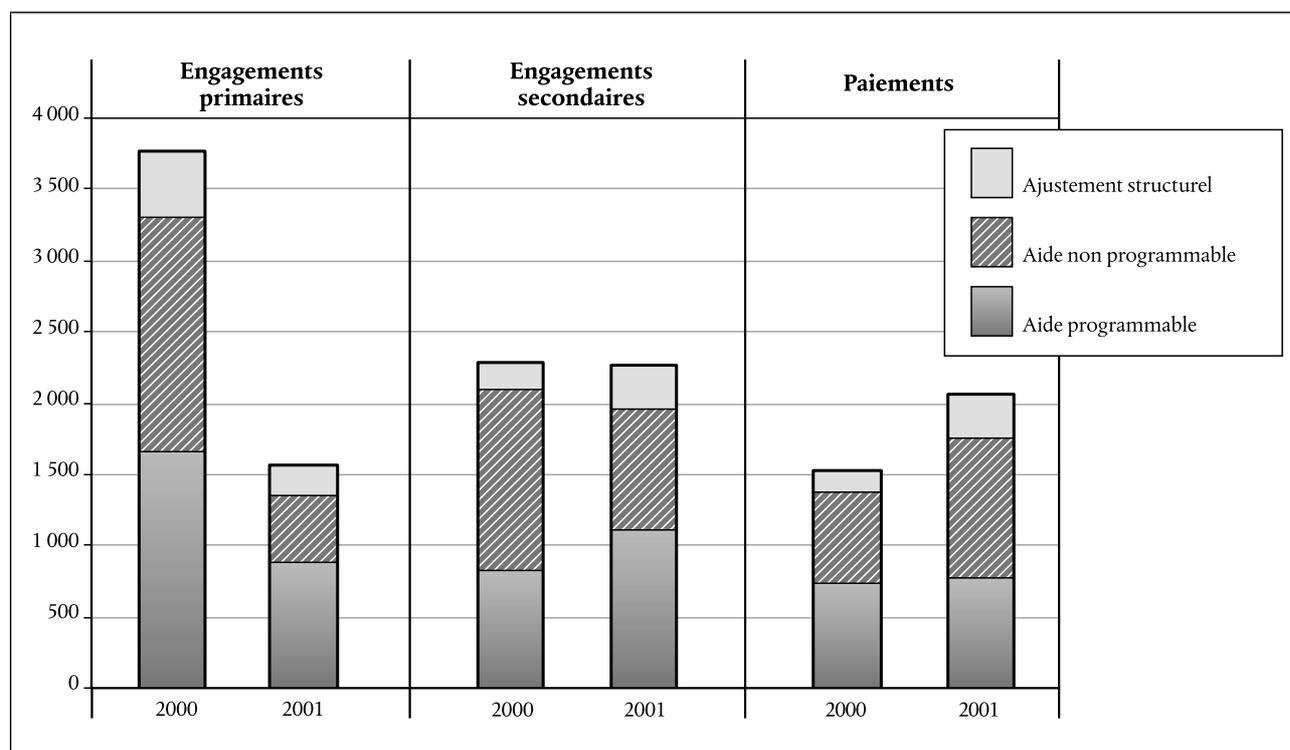
Graphique 1 — Engagements et paiements des FED au cours des cinq dernières années

(Mio EUR)



Graphique 2 — Exécution comparée 2000-2001 des FED

(Mio EUR)



OBSERVATIONS DE LA COUR

11. Si l'on rapproche l'exécution budgétaire de l'année 2001 des prévisions de trésorerie établies par la Commission à la fin de l'année 2000 ⁽¹⁰⁾, on constate que:

- a) pour le huitième FED, les paiements sont inférieurs aux objectifs (84 % du volume prévu) et les décisions de financement sont très inférieures aux objectifs (47 % seulement);
- b) pour l'ensemble des FED, les paiements de l'année 2001 représentent 80 % du volume prévu et les décisions seulement 38 %.

12. En dépit de l'accélération du rythme des paiements au cours de l'exercice, la sous-exécution des FED déjà relevée par la Cour ⁽¹¹⁾ persiste en 2001. À la fin de sa quatrième année de mise en œuvre, le huitième FED avait été engagé (décisions) à moins de 75 % et décaissé à moins de 30 % (voir **tableau 2**).

13. Certaines des causes de la sous-exécution des FED sont conjoncturelles, comme la diminution, voire la suspension de l'aide due à des situations troublées dans les pays bénéficiaires (Togo, Soudan, République démocratique du Congo, Burundi, Rwanda, Kenya, Haïti, Sierra Leone, Liberia, Zimbabwe...). D'autres sont structurelles: trop grande dispersion de l'aide, préparation insuffisante des projets, lourdeur des procédures, faiblesse des administrations nationales des pays bénéficiaires. En dehors du recours aux instruments à déboursement rapide, les réformes entreprises par la Commission pour améliorer la programmation, simplifier les procédures de marchés publics, déconcentrer la gestion de l'aide et aider au renforcement institutionnel des pays ACP ne pourront pleinement produire de résultat qu'à moyen terme.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

11. *La Commission reconnaît que ses prévisions de décembre 2000 se sont avérées optimistes. Elles ont été corrigées dès le mois de mars 2001. L'objectif de la Commission est de transformer l'instrument de prévision du FED en instrument majeur de gestion.*

12. *Au cours de la quatrième année de mise en œuvre (2001), le taux d'engagement du 8^e FED était de 73,3 %, alors que celui du 7^e FED était de 62,9 % à la même période. Les niveaux de paiement étaient pratiquement identiques.*

13. *La réforme de la gestion de l'aide extérieure, lancée par la Commission en mai 2000, vise à résoudre les problèmes structurels mis en évidence par la Cour. La programmation et la préparation des projets ont été améliorés (réduction du nombre de secteurs visés et du nombre de projets), les procédures sont en cours de rationalisation, le renforcement des capacités et le transfert de la mise en œuvre de l'aide aux délégations et aux États bénéficiaires figurent parmi les grandes priorités.*

⁽¹⁰⁾ COM(2000) 805 final du 12.12.2000.

⁽¹¹⁾ Rapport annuel sur les activités des sixième, septième et huitième FED relatif à l'exercice 2000, points 8 et 9.

Transition difficile entre le huitième et le neuvième FED

14. Le Conseil des ministres ACP-CE a décidé le 27 juillet 2000 ⁽¹²⁾ d'appliquer l'accord de Cotonou par anticipation à compter du 2 août 2000, sans attendre son entrée en vigueur et celle du protocole financier créant le neuvième FED. Au cours de cette période transitoire, la Commission est habilitée notamment à effectuer la programmation du neuvième FED et à poursuivre le financement des organismes institués par la quatrième convention de Lomé.

15. Dans ce contexte, la Commission a affecté 1 200 millions d'euros de la réserve générale du huitième FED à la programmation du neuvième FED, qui s'ajoutent aux 9 836 millions d'euros prévus au titre des programmes indicatifs nationaux du neuvième FED. La Commission a pu ainsi notifier à chaque État ACP le montant prévisionnel de l'aide programmable au titre du neuvième FED, le total de ces allocations représentant 11 036 millions d'euros.

16. Pour éviter les retards de mise en œuvre qui ont affecté les FED précédents, la Commission a initié l'adaptation de certains textes d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre de la convention dès son entrée en vigueur. C'est le cas par exemple des normes applicables en matière de marchés. Elle a adopté sa proposition de règlement financier le 11 juin 2002 et pourrait mettre ainsi le législateur en position difficile pour adopter ce texte dans les meilleurs délais avant l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou. De manière générale, la Commission devrait examiner comment mettre en place un cadre d'accompagnement législatif, évitant les problèmes de transition lors de la mise en place de nouveaux FED.

Conclusion

17. La Cour reconnaît que la politique d'aide au développement comporte des contraintes susceptibles d'entraîner des lenteurs de mise en œuvre. Aussi appelle-t-elle la Commission à faire preuve de plus de réalisme dans l'établissement de ses prévisions afin de ne pas susciter d'attentes sans fondement. Dans le même temps, elle invite la Commission à accentuer les réformes visant à limiter ces lenteurs afin que le huitième et le neuvième FED ne connaissent pas la durée d'exécution excessive des FED antérieurs.

16. *La Commission a présenté une proposition le 11 juin 2002 et met tout en œuvre pour obtenir une adoption de ce règlement avant l'entrée en vigueur du 9^e FED.*

17. *La Commission a l'intention d'améliorer ses prévisions d'exécution financière et en fera davantage un outil important de gestion.*

Les réformes décidées par la Commission en mai 2000 sortiront leur plein effet à moyen terme.

Néanmoins, vu les difficultés de mise en œuvre souvent rencontrées dans les pays ACP, l'exécution de l'aide programmable restera toujours influencée par les capacités des pays partenaires, d'où les efforts importants consentis par la Commission dans ce domaine.

⁽¹²⁾ Décision n° 1/2000 du Conseil des ministres ACP-CE du 27 juillet 2000 (JO L 195 du 1.8.2000, p. 46).

CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE RELATIVE AUX FED

Déclaration d'assurance relative aux sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2001

I. La Cour des comptes européenne («la Cour») a examiné les comptes des sixième, septième et huitième FED ainsi que les opérations sous-jacentes pour l'exercice clos le 31 décembre 2001. Ces comptes, qui comprennent les états financiers et les comptes de gestion ⁽¹³⁾, ont été présentés par la Commission dans la communication COM(2002) 211 final du 29 avril 2002 adressée au Parlement européen, au Conseil et à la Cour, tandis que l'analyse de la gestion financière correspondante qui doit accompagner ces comptes n'avait pas encore été communiquée officiellement à la fin de septembre 2002 ⁽¹⁴⁾. En vertu de la réglementation financière, la Cour est tenue de fournir 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 ⁽¹⁵⁾.

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 donné lieu à une évaluation des principes comptables appliqués et de la présentation des comptes. Il 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. La Cour a également analysé la structure de contrôle interne et les systèmes de surveillance de la Commission afin de déterminer dans quelle mesure ils contribuent à garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour a ainsi obtenu une base raisonnable pour étayer les opinions exprimées ci-après.

III. *Fiabilité des comptes*

Sous réserve de l'incidence des problèmes évoqués aux points a), b) et c) ci-après, la Cour est d'avis que les états financiers au 31 décembre 2001 et les comptes de gestion de l'exercice 2001 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 701 millions d'euros sont enregistrés en paiement, ce qui a pour effet de rehausser indûment le niveau d'exécution de l'aide (voir point 19);
- b) l'étendue et le degré d'exécution de l'aide macrofinancière (macroéconomique) ne sont pas indiqués (voir point 20);
- c) le montant indiqué pour les engagements primaires et secondaires est trop élevé, parce que la Commission n'a pas annulé tous les engagements pour lesquels la date limite de démarrage de l'exécution n'avait pas été respectée (voir point 21).

⁽¹³⁾ Tels que définis dans les articles 66 et 67 du règlement financier relatif au huitième FED, appliqués par analogie aux sixième et septième FED.

⁽¹⁴⁾ L'article 68 du règlement financier relatif au huitième FED, mentionné ci-dessus, stipule que ces documents doivent être communiqués le 1^{er} mai au plus tard.

⁽¹⁵⁾ Article 73 du règlement financier mentionné ci-dessus.

IV. *Légalité et régularité des opérations sous-jacentes*

Analyse du système de contrôle interne

L'examen du système de contrôle interne de la Commission relatif à la gestion des FED a montré qu'il n'est pas encore possible pour la Cour de s'appuyer sur les systèmes de contrôle interne et de surveillance de la Commission pour fonder une partie de son assurance, notamment en ce qui concerne l'éligibilité des opérations financées par les sixième, septième et huitième FED. Cela est dû aux faiblesses des procédures d'exécution et de suivi des audits financiers sur les opérations sous-jacentes aux paiements.

Audit des opérations

L'audit des opérations est fondé sur la documentation disponible auprès de la Commission à Bruxelles et, le cas échéant, des délégations dans les États ACP. Étant donné les ressources humaines et financières dont elle dispose, 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. L'audit a fait apparaître les problèmes suivants:

- a) s'agissant de la gestion des ressources, une absence des pièces documentant les autorisations de placement des ressources Stabex (voir point 34);
- b) s'agissant des engagements primaires, un dépassement, voire un doublement du délai réglementaire d'adoption des décisions de financement (voir point 35);
- c) s'agissant des engagements secondaires, quelques prêts assortis de taux d'intérêts non réglementaires (voir point 37);
- d) s'agissant des paiements, quelques dossiers de paiements sans pièces justificatives essentielles, ou portant sur des prix irrégulièrement révisés (voir point 38).

Conclusion

En raison des résultats de l'analyse du système de contrôle interne, les conclusions de l'audit concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes restent fondées sur le contrôle d'un échantillon d'opérations. Sur la base de la documentation examinée, la Cour est d'avis que les recettes prises en compte, les dotations des FED, les engagements et les paiements de l'exercice, sont, dans l'ensemble, légaux et réguliers. Toutefois, comme elle n'a pas réalisé de contrôles sur place et qu'elle ne peut pas se fonder sur les résultats des contrôles entrepris par la Commission, la Cour n'est pas en mesure de donner une assurance concernant la réalité des travaux, fournitures et services sous-jacents aux paiements au niveau des bénéficiaires locaux.

10 octobre 2002

Juan Manuel FABRA VALLÉS
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***Fiabilité des comptes**

18. Les problèmes cités au point III de la déclaration d'assurance s'appuient sur les constatations suivantes.

Surestimation de dépenses par l'enregistrement de transferts de fonds en paiement

19. Le niveau des dépenses inscrites dans les comptes est exagéré en raison de l'enregistrement, dans les comptes de gestion, de transferts de fonds en paiement:

a) La Commission a transféré des montants représentant 351 millions d'euros du compte Stabex de la Commission détenu dans une banque européenne qu'elle a sélectionnée comme agent payeur, vers des sous-comptes détenus dans la même banque au nom des divers États ACP concernés, mais appartenant à la Commission. Aucun élément n'atteste qu'une quelconque partie de ces fonds a été transférée sur le compte en banque d'un bénéficiaire en 2001, au terme de procédures d'autorisation faisant intervenir à la fois la Commission et l'État ACP concerné.

b) Dans le cadre de l'initiative «Pays pauvres très endettés» (PPTE), un montant de 250 millions d'euros a été transféré sur le compte de l'Agence internationale de développement, gérée par la Banque mondiale, et un montant de 100 millions d'euros a été versé sur un compte de la Commission à la BEI. Bien qu'il s'agisse de transferts de fonds destinés à des paiements qui doivent être effectués au profit de bénéficiaires au terme de procédures impliquant l'accord de la Commission, ils ont été inscrits dans les comptes en paiement.

Dans les deux cas, la Commission ne s'est pas totalement libérée de ses obligations à l'égard de ses créanciers et, de ce fait, elle n'a pas respecté l'article 31 du règlement financier du huitième FED en comptabilisant ces opérations en paiement.

19.

a) *Les fonds versés sur les comptes «sécurité Stabex» sont réservés exclusivement au financement des dépenses spécifiques devant être engagées par le pays bénéficiaire lorsque l'accord prévoyant l'utilisation de ces fonds sera ratifié par la Commission.*

La Commission considère que les versements intervenus durant l'année 2001 sur ces comptes pouvaient être comptabilisés en paiement même si le transfert définitif des fonds doit intervenir ultérieurement dans le contexte des principes comptables de continuité des activités, de permanence des méthodes comptables et comparabilité des informations.

La convention régissant le fonctionnement de ces comptes doit être considérée comme une règle de bonne gestion financière destinée à préserver les intérêts de la Commission.

b) *Pour ce qui concerne les virements à la Banque mondiale et à la BEI dans le cadre de la réduction de la dette aux pays pauvres très endettés, la Commission estime avoir correctement enregistré les opérations en question.*

Un ordre de paiement a été émis par l'ordonnateur, puis visé par le contrôle financier et transmis au comptable du FED qui en a assuré l'exécution. Les montants versés ne figurent plus dans la trésorerie du FED; en outre, compte tenu des actions menées actuellement en faveur des pays pauvres très endettés, ils ne feront pas l'objet d'une régularisation ou d'un recouvrement: ils ne peuvent donc être considérés comme des avances.

Dans les deux cas visés par la Cour, la Commission considère qu'elle a respecté ses obligations.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le niveau d'exécution de l'aide macrofinancière n'est pas communiqué

20. Il est difficile de distinguer l'aide budgétaire dans les comptes, car elle relève de plusieurs instruments financiers dont certains seulement sont programmables. Les états financiers ou l'analyse de la gestion financière devraient donner une indication précise de cette aide, y compris des sommes encore en attente de mobilisation en fin d'exercice.

Surestimation d'engagements

21. Depuis juin 1998 ⁽¹⁶⁾, les conventions de financement FED doivent être mises en œuvre 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 si les opérations sont appelées à se poursuivre. En 2001, bien que la Commission ait, conformément à la recommandation de la Cour, dégagé un montant de 195 millions d'euros correspondant à des engagements dont la date de démarrage n'avait pas été respectée, elle ne l'a pas fait pour d'autres engagements. Le niveau des engagements primaires et secondaires dans les comptes est donc surévalué, bien que le système comptable de gestion des FED ne permette pas d'identifier et de quantifier ces décisions.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

22. Les problèmes cités au point IV de la déclaration d'assurance s'appuient sur l'analyse de la structure de contrôle interne et des mécanismes de surveillance de la Commission ainsi que sur l'examen d'un échantillon d'opérations sous-jacentes dont les principales conclusions sont reprises ci-après.

L'analyse du contrôle interne

23. La réforme du contrôle interne mise en œuvre par AIDCO ⁽¹⁷⁾ pour l'aide externe en général (voir partie relative au budget général, points 5.16-5.21) n'a pas

20. *La comptabilité du FED est tenue en fonction du plan comptable élaboré début 1998. Les aides budgétaires étaient alors peu importantes.*

Le nouveau plan comptable qui sera élaboré dans le cadre de la mise en place du 9^e FED tiendra compte des évolutions en matière d'aide au développement. En ce qui concerne les FED antérieurs, la Commission pourrait envisager de présenter une situation consolidée de ces FED en annexe au compte de gestion.

21. *La Cour avait déjà soulevé le point à l'attention de la Commission dans le contexte de la DAS 2000. La Commission avait reconnu que l'observation de la Cour était pertinente; dans cet esprit, elle a procédé au dégagement des montants concernant des conventions de financement pour lesquelles la date limite de démarrage n'avait pas été respectée en application de l'article 9.1 du règlement financier du 8^e FED. Pour les dégagements pendant l'année 2001, le total atteint 195 millions d'euros, et la Commission poursuivra ses efforts pour améliorer les procédures de contrôle.*

23. *La Commission est consciente que la réforme du contrôle interne n'a pas été appliquée en même temps aux FED et au budget général. Cela se justifie par le caractère particulier des*

⁽¹⁶⁾ Article 9 du règlement financier applicable au huitième FED.

⁽¹⁷⁾ Office de coopération EuropeAid.

OBSERVATIONS DE LA COUR

encore été appliquée spécifiquement au FED. Cela concerne, entre autres, des aspects aussi importants que la charte des ordonnateurs et la refonte des circuits financiers. La gestion du FED a cependant bénéficié de plusieurs mesures générales comme la formation des gestionnaires, une refonte du guide de l'utilisateur des procédures financières, etc. À cet égard, le rapport de l'auditeur interne de la Commission (IAS) sur la «famille Relex»⁽¹⁸⁾, souligne le très important risque inhérent à la gestion des aides extérieures incluant les FED, et contient de nombreuses observations concernant l'organisation des services responsables de la Commission (voir points 5.22 et 5.23).

24. La mise en œuvre des opérations financées par la Communauté est effectuée en partenariat avec les ordonnateurs nationaux des pays ACP. Au cours des dernières années, la Commission a soumis, ou fait soumettre par les ordonnateurs nationaux, ces opérations à un nombre croissant d'audits financiers.

25. Le manque de clarté et de précision des termes de référence de ces audits a conduit nombre d'auditeurs à présenter leurs rapports ou certificats sans quantification des dépenses non auditables, ou non auditées, ainsi que des dépenses non éligibles au financement du FED. La grande majorité des rapports d'audit ont la forme d'un certificat indiquant avec ou sans réserves que les comptes audités sont globalement fiables et que les dépenses ont été effectuées en conformité avec les dispositions des conventions de financement. Ces certificats sont utilisés pour autoriser le réapprovisionnement de comptes d'avance ou leur clôture financière. Mais la majorité d'entre eux ne permettent pas d'apprécier le niveau de légalité, de régularité et d'éligibilité des dépenses effectuées, soit parce que ces aspects ont été négligés par l'audit, soit parce que la quantification des constats d'audit ou des réserves manque, soit enfin parce que cette quantification manque de cohérence avec l'opinion globale.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

FED et le cadre légal substantiellement différent. Les ressources des FED sont mobilisées selon des procédures associant la Commission et les États ACP, ce qui n'est pas le cas du budget général.

Toutefois, la Commission tient à souligner que, pendant l'année 2002, une réforme des circuits financiers a été mise en place, qui reflète les orientations générales données dans le contexte de la réforme du contrôle interne.

25. *La Commission sait que la qualité des audits doit être améliorée, en particulier dans le cadre de la déconcentration. L'essentiel de l'activité d'audit se déplace donc vers les services géographiques en général, et notamment (au fur et à mesure que le processus de déconcentration progresse) vers les délégations. Les déclarations de missions des services concernés (à l'Office de coopération EuropeAid) ont été modifiées au premier semestre 2002 pour tenir compte de cette évolution, et les lignes directrices en cours d'élaboration s'attaqueront aux points faibles mentionnés par la Cour.*

Les délégations doivent arrêter un programme d'audit systématique des projets en cours qui relèvent de leur responsabilité. Ce programme prendra en compte les audits prévus par les conventions de financement. Ces audits devraient comporter un examen complet des caractéristiques et données fonctionnelles, contractuelles et financières des projets.

⁽¹⁸⁾ *Governance review of aid management in the external relations family, rapport de l'auditeur interne [IAS(2001) du 15.2.2002].*

OBSERVATIONS DE LA COUR

26. Des lignes directrices précises devraient être élaborées et appliquées de façon homogène, en se fondant sur les meilleures pratiques observées sur nombre d'audits déjà réalisés. En particulier, les termes de référence des contrats d'audit devraient inclure:

- a) la spécification des contrôles à effectuer sur les différents types de dépenses, y inclus la recherche des entorses à la mise en concurrence, des surfacturations, et des achats à des prix supérieurs à ceux du marché;
- b) la définition des principaux cas d'inéligibilité au financement FED;
- c) les normes de présentation de la synthèse des travaux d'audit, prévoyant une quantification de la couverture de l'audit et des inéligibilités constatées, ainsi que la fourniture du détail des dépenses auditées en indiquant si elles sont à accepter, à rejeter, ou douteuses.

27. Le mouvement de déconcentration en cours devrait être accompagné d'un effort de formation et d'instructions claires permettant aux délégations de donner suite à la plupart des constats d'audit, afin d'éviter qu'elles interrogent trop souvent le siège sur les suites à donner, notamment lorsque les cas sont simples ou les montants en cause faibles.

28. Lorsque des montants à recouvrer sont identifiés, la faible solvabilité caractérisant de nombreux opérateurs économiques des pays ACP associée au caractère *ex post* des audits effectués se traduit par des possibilités de recouvrement limitées. Le caractère tardif de certains audits, trop souvent effectués en fin de projet et plusieurs années après que les dépenses aient été effectuées, empêche de mettre en œuvre en temps utile des mesures correctrices pour limiter le volume des inéligibilités.

29. Copie des rapports d'audit est en principe adressée au siège de la Commission, mais cette dernière n'en fait ni l'inventaire ni l'analyse systématique afin de tirer les leçons des problèmes, souvent récurrents, qui en ressortent. Actuellement, le manque d'homogénéité et de précision à la fois des termes de référence et des conclusions d'audit ne facilite pas cette tâche. De même, l'annualité des audits prévue dans certaines conventions

RÉPONSES DE LA COMMISSION

26. La Commission est en train d'élaborer une série d'instruments pour mieux encadrer les activités d'audit. Les observations de la Cour sur ce point, partagées en outre par les services de la Commission, seront prises en compte lors de l'établissement de ces outils. Parmi ces instruments figurent des manuels, y compris les termes de référence standards ainsi que les formats des rapports. De plus, il est indispensable de disposer d'un système informatique pour avoir une vue d'ensemble sur les activités d'audit exécutées et/ou supervisées dans les délégations.

27. Le rôle de support aux délégations dans le contexte de la suite à donner aux audits est essentiel et fait actuellement l'objet de l'élaboration d'un manuel d'instructions qui donnera aux délégations une plus grande autonomie et sera complété par un programme de formation en cours d'élaboration.

28. Les audits effectués dans le contexte des opérations FED visent à certifier la conformité des dépenses des projets à la réglementation générale des FED. En conséquence, il est parfois normal qu'il y ait un certain délai temporel entre l'exécution des audits et le moment où les dépenses sont intervenues. Les difficultés de recouvrement de dépenses ne sont pas toujours liées au calendrier des audits mais au cadre légal des FED. Dans cet esprit, les procédures de recouvrement sont effectuées en association et avec l'accord des ordonnateurs nationaux, ce qui complique et empêche un recouvrement rapide des dépenses identifiées comme inéligibles par les audits.

29-30. La mise en place du système CRIS Audit devra permettre à l'avenir de recenser les audits de manière à pouvoir avoir une vue d'ensemble en termes de nombre d'audits et de couverture financière des dépenses, comme indiqué par la Cour des comptes. Dans cet esprit, il faudra envisager dans le futur un échantillonnage statistique qui puisse permettre une couverture satisfaisante des dépenses auditées et une limitation du risque d'erreur.

OBSERVATIONS DE LA COUR

de financement n'est pas toujours respectée. Ainsi les services centraux n'ont pas de vue d'ensemble de la couverture des dépenses par des audits financiers, ni du niveau de légalité, de régularité et d'éligibilité de ces dépenses, ni des suites données aux observations des auditeurs.

30. Le dispositif d'audit actuel ne permet donc pas encore de garantir que les financements communautaires sont vérifiés de manière adéquate et homogène. La Commission doit renforcer son dispositif en précisant mieux dans les conventions de financement et dans les termes de référence la nature des travaux d'audit à effectuer ainsi que la structure et le contenu des rapports d'audit (voir points 25 et 26). Elle doit renforcer leur mise en œuvre effective, ainsi que l'analyse et le suivi des actions correctrices qui s'imposent (voir points 27-29).

31. Ce constat recoupe celui du directeur général d'AIDCO qui, dans son premier rapport annuel d'activité, note que la fonction d'audit externe doit être substantiellement et rapidement améliorée en vue d'assurer une meilleure couverture des différentes opérations, tant au siège qu'en délégation; cependant, cette opération n'est pas reflétée dans la déclaration couvrant ledit rapport d'activité qui fait état d'une assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

De même, la mise en place du système CRIS permettra un meilleur suivi des résultats d'audits en termes d'ordres de recouvrement des dépenses inéligibles et en termes de rentabilité sur les actions futures au moment (comme suggéré par la Cour) de la rédaction des conventions de financement et de l'établissement des projets. Un tel système permettra également des actions correctives opportunes sur la mise en œuvre des projets.

30. *Des préparatifs sont en cours que les délégations développent, au moyen de la base de données existante (Common Relex Information System), la supervision des audits et la communication des rapports y afférents.*

Il convient par conséquent d'adapter le système existant aux nouvelles procédures et le concevoir de manière à pouvoir établir des liens directs entre les données du projet/programme et les données de l'audit, et à englober la totalité des activités d'audit, allant de la programmation et de la gestion de programmes d'audit annuels jusqu'à l'organisation, la supervision et le suivi des différents audits. Il tiendra compte des diverses catégories d'audits, des personnes qui effectuent effectivement ces audits et de celles qui les supervisent; de même, le système déterminera si les audits et les contrôles sont réalisés en tant que partie intégrante de la gestion financière d'un projet ou à titre d'exercice indépendant. Les lignes directrices destinées aux délégations répondront à la nécessité d'améliorer tant les termes de référence des rapports d'audit que leur suivi.

31. *Dans sa déclaration, chaque directeur général, conformément aux orientations fixées, exprimait l'assurance raisonnable que, sur la base des informations dont il disposait, les ressources mises à sa disposition ont été utilisées pour l'usage prévu conformément aux principes de bonne gestion financière. À partir de ce premier exercice et des observations formulées, la Commission s'est engagée à améliorer l'élaboration des rapports annuels pour 2002, en accordant une attention particulière à la définition de la portée des réserves potentielles à inclure dans les déclarations jointes.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'audit des opérations

32. L'échantillon était constitué de 219 opérations (65 engagements primaires, 66 engagements secondaires et 88 paiements).

33. La Cour attire l'attention sur le fait que, en raison du caractère souvent indicatif du cadre juridique des FED et de ses multiples possibilités de dérogation, la portée des contrôles de légalité/régularité des opérations sous-jacentes est considérablement limitée. 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 pour encourager les gouvernements bénéficiaires à entreprendre les réformes convenues. Ainsi, elle a parfois accordé des dérogations à certaines de ces conditions et a libéré des tranches d'aide sur la base d'une appréciation d'ensemble de la situation du pays bénéficiaire. Dans ce contexte, le contrôle de la légalité et de la régularité se limite à vérifier qu'une évaluation appropriée de ces conditions est réalisée et que toutes les dérogations sont approuvées par l'autorité compétente, ce qui était généralement le cas.

Ressources et gestion des ressources

34. Les ressources relatives au Stabex font l'objet de placements dont la gestion est confiée à une banque européenne que la Commission a sélectionnée comme agent payeur des FED. Ces placements sont soumis à l'autorisation préalable du comptable des FED. Il est risqué de confier au même service l'autorisation et l'enregistrement comptable des opérations en cause. En sus, en cas de décision de vente avant échéance normale, le comptable ne conserve aucune trace des autorisations données, mais seulement des pièces fournies par la banque après la réalisation des opérations. Dans un domaine où des gains ou des pertes significatives peuvent être enregistrés dans un délai très court, cette carence du système de gestion ne permet pas d'assurer la régularité des décisions prises. En 2001, sur les opérations ayant fait l'objet de décisions anticipées de vente, les gains bruts réels de la gestion des fonds Stabex ont été de 11,5 millions d'euros et les pertes brutes réelles de 3,1 millions d'euros, soit un gain net réel de 8,4 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter la production de 1,4 million d'euros d'intérêts.

33. La Commission est consciente que, dans les cas où le texte juridique fait l'objet d'exceptions, des dérogations sont effectivement prévues dans le cadre légal des FED. La Commission, toutefois, ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel le cadre juridique des FED ne permet pas un contrôle strict de respect des normes. Au contraire, nous estimons que la réglementation générale des FED représente un cadre légal extrêmement complet et articulé dont l'application peut garantir, avec un degré élevé de confiance, le respect de la légalité et de la régularité des opérations financées ainsi que la prévention de la fraude et d'irrégularités.

34. Les fonds Stabex non encore versés aux États bénéficiaires sont effectivement placés conformément aux dispositions de l'article 192 de la convention de Lomé. Les décisions d'investissement sont prises par le comptable du FED sur les conseils des représentants d'une banque privée. L'enregistrement comptable des opérations liées à ces décisions est réalisé par la Commission.

Jusqu'à présent, les décisions d'achat ou de ventes de titres étaient transmises par courrier électronique; lorsque les extraits bancaires montrant que les opérations convenues étaient réalisées, cette correspondance était annulée. À l'avenir, la totalité du courrier échangé avec cette banque sera archivée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Engagements primaires

35. Les décisions de financement prises par la Commission, généralement après avis du comité du FED, doivent selon l'article 291 de la convention de Lomé être suivies de conventions de financement signées dans les soixante jours avec les pays ACP concernés. Ce délai est souvent dépassé, parfois doublé, ce qui constitue une anomalie procédurale entrant dans l'appréciation de la légalité formelle des opérations sous-jacentes aux comptes. Ces retards peuvent contribuer au phénomène d'annulation des engagements primaires (voir point 21). Ils constituent, en tout état de cause un indicateur de la lenteur avec laquelle sont mobilisées les dotations des FED.

Engagements secondaires

36. 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 21). Lors du contrôle des contrats de l'échantillon, la Cour n'a identifié qu'un cas où la date de démarrage a été dépassée et où la décision et la convention de financement correspondantes s'en sont trouvées invalidées, ce qui indique que la Commission a fait, par rapport à l'exercice 2000, des efforts importants qui doivent être poursuivis.

37. Parmi les opérations sur capitaux à risque utilisés sous forme de prêts aux États ACP ou à des intermédiaires financiers, il a été relevé plusieurs cas où les taux d'intérêts fixés par la BEI étaient supérieurs au taux prévu par l'article 234, paragraphe 1, point c), de la convention de Lomé relatif aux capitaux à risque, qui stipule que «pour les prêts à l'État ACP ou à l'intermédiaire, le taux d'intérêt n'est en aucun cas supérieur à 3 %».

Paiements

38. Les quelques anomalies affectant les dossiers de paiement concernaient principalement des cas d'absence d'éléments probants essentiels et de révision de prix non prévue par le contrat.

35. *Hor­mis certains cas particuliers dans lesquels des facteurs structurels ont retardé la signature (voir ci-dessous), la majorité des conventions financières ont été signées dans un délai de 60 jours et la grande majorité d'entre elles dans un délai de 120 jours.*

Les retards fréquents constatés dans la signature des conventions financières sont liés aux retards enregistrés dans les pays bénéficiaires et, dans le cas des programmes d'ajustement structurel, aux conditions qui doivent être remplies avant la signature de la convention.

36. *La Commission est consciente du problème, que la Cour des comptes avait d'ailleurs déjà signalé en 2000. C'est dans cet esprit que la Commission a procédé au cours de l'année 2001 au dégage­ment de 195 millions d'euros d'engagements primaires en application de l'article 9.1 du règlement financier du 8^e FED pour n'avoir pas respecté la date de démarrage. Cela représente un progrès important par rapport à la situation de l'année passée et démontre que la Commission a tenu compte des indications de l'organe de contrôle. À l'avenir, ces efforts se poursuivront par une amélioration de la structure de contrôle interne.*

37. *La Commission estime avoir correctement appliqué la section II du règlement financier en ce qui concerne l'aide gérée par la Banque européenne d'investissement ainsi que le chapitre II de l'accord interne; toutefois elle prend note de la remarque de la Cour et en tiendra compte en vue de vérifier, en concertation avec la Banque, l'application correcte de la convention de Lomé.*

38. *La Commission rappellera à l'ensemble des délégations les points soulevés par la Cour de manière à prévenir la réapparition de ces problèmes.*

CHAPITRE III — SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Recouvrement auprès du secrétariat ACP

Rappel des observations antérieures

39. Le secrétariat général des États ACP ⁽¹⁹⁾ est chargé de veiller à l'application des conventions de Lomé, et maintenant de Cotonou, et d'exécuter les missions qui lui sont confiées par le Conseil des ministres ACP, le comité des ambassadeurs et les membres ACP de l'assemblée commune ACP-UE. Dans le cadre de son rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la Cour a examiné les suites données par la Commission à ses observations antérieures ainsi qu'à celles de la DG Audit, relatives à l'insuffisance des contrôles de la Commission sur le secrétariat et aux dépenses excessives de ce dernier. La Cour concluait de ce suivi que l'augmentation de la dotation financière, désormais forfaitaire ⁽²⁰⁾, versée par la Commission ne s'appuyait pas sur une documentation montrant clairement la charge de travail et les effectifs du secrétariat. Elle relevait également les lacunes des procédures de gestion et de contrôle mises en place par la Commission. Dans le cadre de la décharge, le Parlement reprit à son compte les préoccupations de la Cour ⁽²¹⁾.

40. En réponse, la Commission indiquait ⁽²²⁾ avoir recouvré près de 820 000 euros et être sur le point de recouvrer 140 000 euros supplémentaires. La Cour examine ici la mise en œuvre de ces recouvrements.

Suivi des observations: recouvrements facilités par l'excès de trésorerie

41. La Commission a bien recouvré des sommes inéligibles ou versées en excédent au secrétariat ACP pour financer des projets; toutefois, le calcul du montant dont

41. *Les montants mentionnés par la Cour ont été finalement recouverts et comptabilisés en accord avec l'ensemble des services concernés.*

⁽¹⁹⁾ Institué par l'accord de Georgetown en 1975.

⁽²⁰⁾ Convention de financement de 18 millions d'euros signée le 9 mars 2000 pour la période 2000-2004.

⁽²¹⁾ Paragraphe 9 de la résolution de décharge du Parlement sur les FED pour 2000.

⁽²²⁾ Voir la réponse de la Commission au point 41 du rapport annuel relatif à l'exercice 2000 sur les Fonds européens de développement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

le recouvrement a finalement été établi (977 262 euros) s'appuie sur une documentation probante insuffisamment exhaustive. Dans près d'un tiers des cas, les montants ont été arrêtés alors qu'un désaccord entre l'ordonnateur et le contrôleur financier persistait sur l'interprétation de ces pièces.

42. La procédure préalable à l'émission des ordres de recouvrement a été mise en œuvre avec lenteur et, une fois les ordres émis, le secrétariat a tardé à payer. La Commission a pu finalement recouvrer 842 548 euros en procédant dans près de la moitié des cas, soit à hauteur de 379 878 euros, à une compensation entre les sommes à recouvrer et des avances qu'elle devait verser au secrétariat pour la réalisation de projets.

43. Tous ces recouvrements ont été rendus possibles par l'abondante trésorerie du secrétariat, produit d'une méthode de financement à laquelle la Commission s'est engagée à renoncer ⁽²³⁾. La méthode en question consiste à financer sous forme de «projets *ad hoc*» des activités relevant du fonctionnement normal du secrétariat. Comme ces projets sont préfinancés à l'aide d'avances inutilement élevées pour des activités de ce type, donnent généralement lieu à des dépenses moins élevées que prévu et ne sont clos qu'après de longs délais, le secrétariat dispose d'une trésorerie excessive.

44. Par ailleurs, en décembre 2001 ⁽²⁴⁾, une enveloppe de 9 millions d'euros a été affectée pour la période 2002-2004 à des projets *ad hoc* — réunions, séminaires, ateliers, études — impliquant des dépenses par nature difficiles à distinguer de celles relevant du fonctionnement normal du secrétariat ACP.

Recommandations

45. La Cour recommande à la Commission d'éviter que cette enveloppe soit utilisée pour financer des activités couvertes par la subvention de fonctionnement forfaitaire versée au secrétariat ACP. La Cour

42. *La lenteur de l'ensemble de la procédure de recouvrement évoquée par la Cour des comptes se justifie par le contexte spécifique du secrétariat ACP et les implications d'ordre politique. La compensation de trésorerie entre les sommes à recouvrer et des avances à verser au secrétariat ACP a été choisie afin d'éviter des délais ultérieurs dans le recouvrement des dépenses inéligibles.*

43. *Dans le passé, le système a pu produire une trésorerie plus importante que nécessaire, dans la mesure où les avances étaient de 80 %. La Commission a décidé de ramener les avances à 50 %.*

Pour les projets ad hoc, voir réponse au point 44.

44. *Pour le fonctionnement du secrétariat ACP, l'appui de la Commission prend la forme d'une prise en charge forfaitaire (convention de financement REG 6267/REG) d'un certain nombre de postes permanents du secrétariat général. Ces dépenses sont connues et identifiables. Par ailleurs, il est précisé de façon explicite dans la convention de financement 6508/REG sur les projets ad hoc, visée au point 45 que celle-ci ne couvrira en aucun cas «les frais de fonctionnement du secrétariat général ACP».*

45. *La Commission entend se conformer, comme indiqué ci-dessus, à la recommandation de la Cour pour éviter que «l'enveloppe» de la convention 6508/REG sur les projets ad hoc ne finance des activités couvertes par la subvention de*

⁽²³⁾ Dans sa réponse au point 46 du rapport annuel relatif à l'exercice 2000 sur les Fonds européens de développement.

⁽²⁴⁾ Décision de financement du 21 décembre 2001.

OBSERVATIONS DE LA COUR

recommande en outre à la Commission de réduire le plus possible les avances destinées à ces projets *ad hoc*, de façon à ne pas doter le secrétariat d'une trésorerie excédant ses besoins. La réduction de sa trésorerie devrait inciter le secrétariat ACP à une gestion plus rigoureuse.

Participation des institutions supérieures de contrôle des pays ACP au contrôle du FED

46. Au début de l'année 2002, suite à une recommandation de la Cour d'associer les institutions supérieures de contrôle des pays ACP aux contrôles des opérations financées par les FED ⁽²⁵⁾, la Commission a indiqué que trois «structures d'audit» de pays ACP avaient pris part à des vérifications menées par ses services d'audit interne en Côte d'Ivoire, en Éthiopie et au Burkina Faso, sans toutefois donner de précision sur la participation des institutions concernées. Elle a cité neuf pays dans lesquels des «structures nationales d'audit» — Cours des comptes, inspections des finances, contrôles financiers ou commissions centrales des marchés publics — avaient bénéficié ou allaient bénéficier de mesures de renforcement institutionnel.

47. La Cour suivra avec attention le déroulement de ces expériences, qui devront tenir compte du rôle et des besoins spécifiques, d'une part, des organismes ou services de contrôle interne et, d'autre part, des institutions de contrôle externe, notamment pour ce qui concerne leurs besoins en équipement, en formation ou en assistance technique spécialisée.

Gestion du Centre de développement des entreprises (CDE) ⁽²⁶⁾

Rappel des observations antérieures

48. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la Cour relevait que les commissaires aux comptes du CDE avaient fait état de graves défaillances dans la ges-

RÉPONSES DE LA COMMISSION

fonctionnement forfaitaire versée au secrétariat ACP. En ce qui concerne les avances, elle s'efforcera de réduire, autant que cela est réalisable, les avances au taux de 50 %.

46. *La Commission est tout à fait d'accord avec la Cour pour impliquer le plus possible les structures nationales de contrôle interne et externe, et prévoir également le renforcement de ces structures si possible. Cela fait partie de l'approche que nous développons mais cela ne pourra être fait que très progressivement compte tenu de la situation des systèmes de finances publiques dans les pays en question.*

47-49. *Un audit financier portant sur les années 1997, 1998 et 1999 ainsi qu'une étude organisationnelle ont été réalisés vers la fin de l'année 2001. En février 2002, la Commission a reçu les projets de rapport, tant pour l'audit que pour l'étude. Elle fournira la version finale de cet audit dès qu'elle sera disponible et indiquera les suites qu'elle compte y donner.*

⁽²⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1999, points 46-47.

⁽²⁶⁾ Le CDE désigne dans l'accord de Cotonou l'ancien centre pour le développement industriel (CDI) des conventions de Lomé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

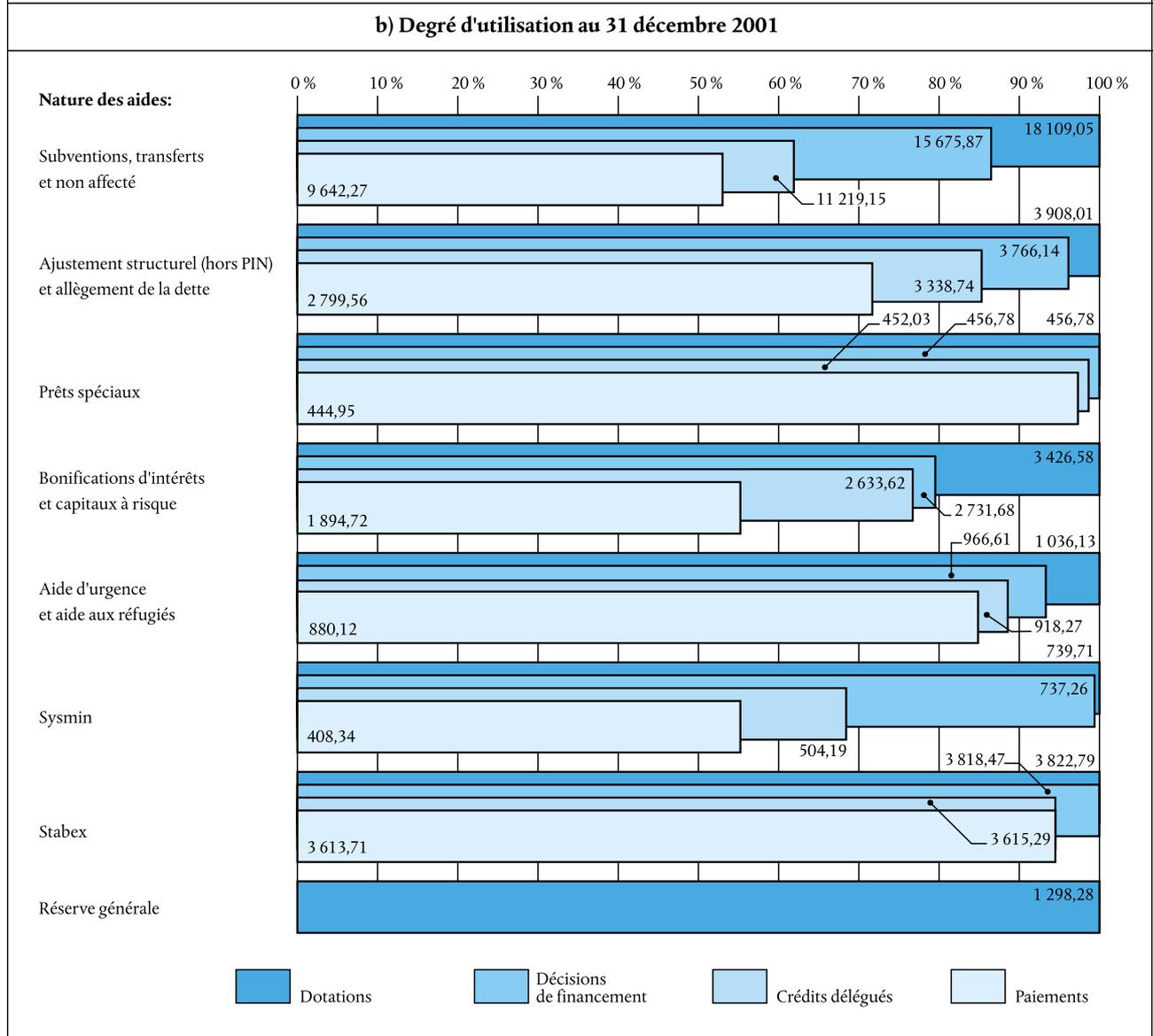
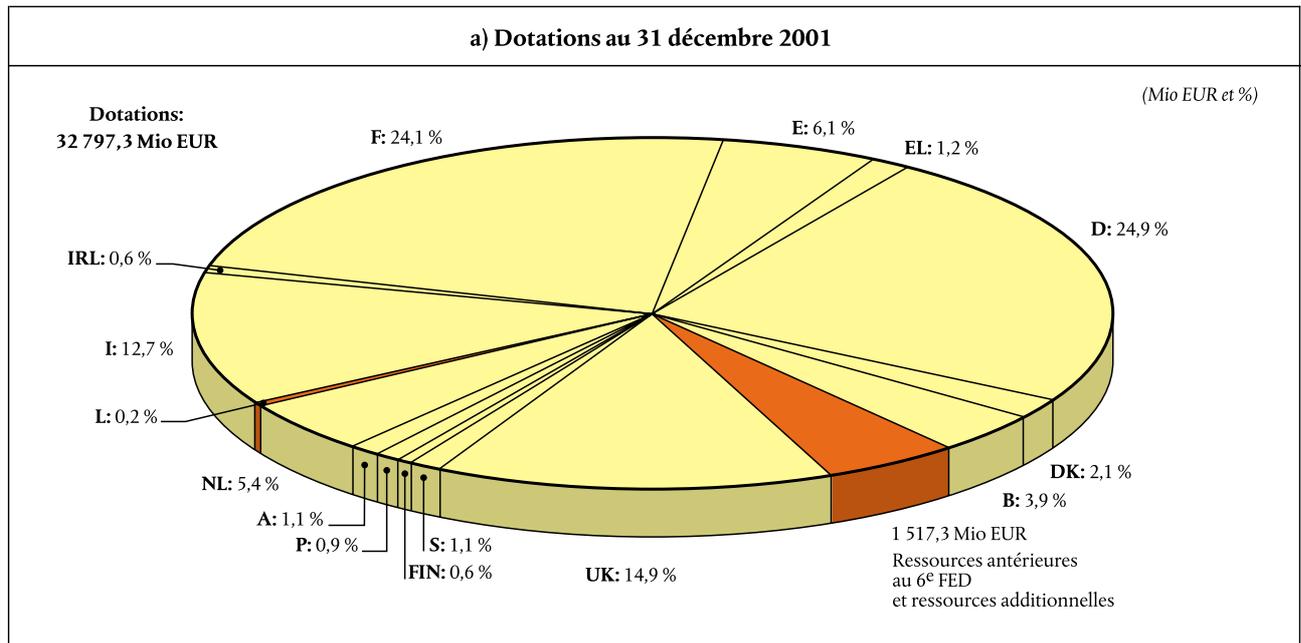
RÉPONSES DE LA COMMISSION

tion de ce dernier. La Commission indiquait en réponse qu'un audit financier et organisationnel approuvé par le groupe ACP du Conseil et portant sur la gestion du CDE au cours des exercices 1997 à 1999 allait commencer en 2001.

Suivi des observations

49. Un audit et une étude organisationnelle ont bien eu lieu en 2001 et leurs conclusions ont été transmises par la Commission au CDE. La Cour a demandé communication de ces documents et des réponses du CDE et souhaite connaître la suite qui leur sera donnée par la Commission.

**Illustration graphique des 6^e, 7^e et 8^e FED consolidés:
dotation, répartition et utilisation des aides**



ANNEXES

ANNEXE I

**Informations financières relatives au budget général
de l'Union européenne**

TABLE DES MATIÈRES

NOTES PRÉLIMINAIRES

Sources des données financières

Unité monétaire

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

NOTES PRÉLIMINAIRES

SOURCES DES DONNÉES FINANCIÈRES

Les données financières figurant dans la présente annexe sont extraites des comptes annuels des Communautés européennes ⁽¹⁾ ainsi que de différents autres états financiers fournis par la Commission. La répartition géographique a été établie à partir 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 arrondis.

ABBREVIATIONS 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 (krone)
ESP	Peseta espagnole
FIM	Mark finlandais
FRF	Franc français
GBP	Livre sterling
GRD	Drachme grecque
IEP	Livre irlandaise (punt)
ITL	Lire italienne
LUF	Franc luxembourgeois
NLG	Florin néerlandais
PTE	Escudo portugais
SEK	Couronne suédoise (krona)
EUR	Euro
Mio EUR	Million(s) d'euros
CD	Crédits dissociés
CND	Crédits non dissociés
CEN	Crédits d'engagement

⁽¹⁾ Pour l'exercice 2001: comptes annuels afférents aux opérations du budget de l'exercice 2001 [doc. SEC(2002) 403 à 406].

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 comprend les dépenses de la Communauté économique européenne, de l'Euratom et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Il comprend également les dépenses administratives de la coopération «justice et affaires intérieures» et de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que toutes autres dépenses que le Conseil estime devoir mettre à la charge du budget pour permettre l'exécution de ces politiques. 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 fait partie du 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 toutes 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; 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, p. 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 ⁽⁹⁾.

6. FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL (RECETTES BUDGÉTAIRES)

Le financement du budget général est essentiellement assuré par les ressources propres aux Communautés: droits 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 ⁽¹⁰⁾.

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) ⁽¹¹⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits d'engagement (CEN) ⁽¹¹⁾;
- b) total des crédits pour paiements (CPP) ⁽¹¹⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits de paiement (CP) ⁽¹¹⁾.

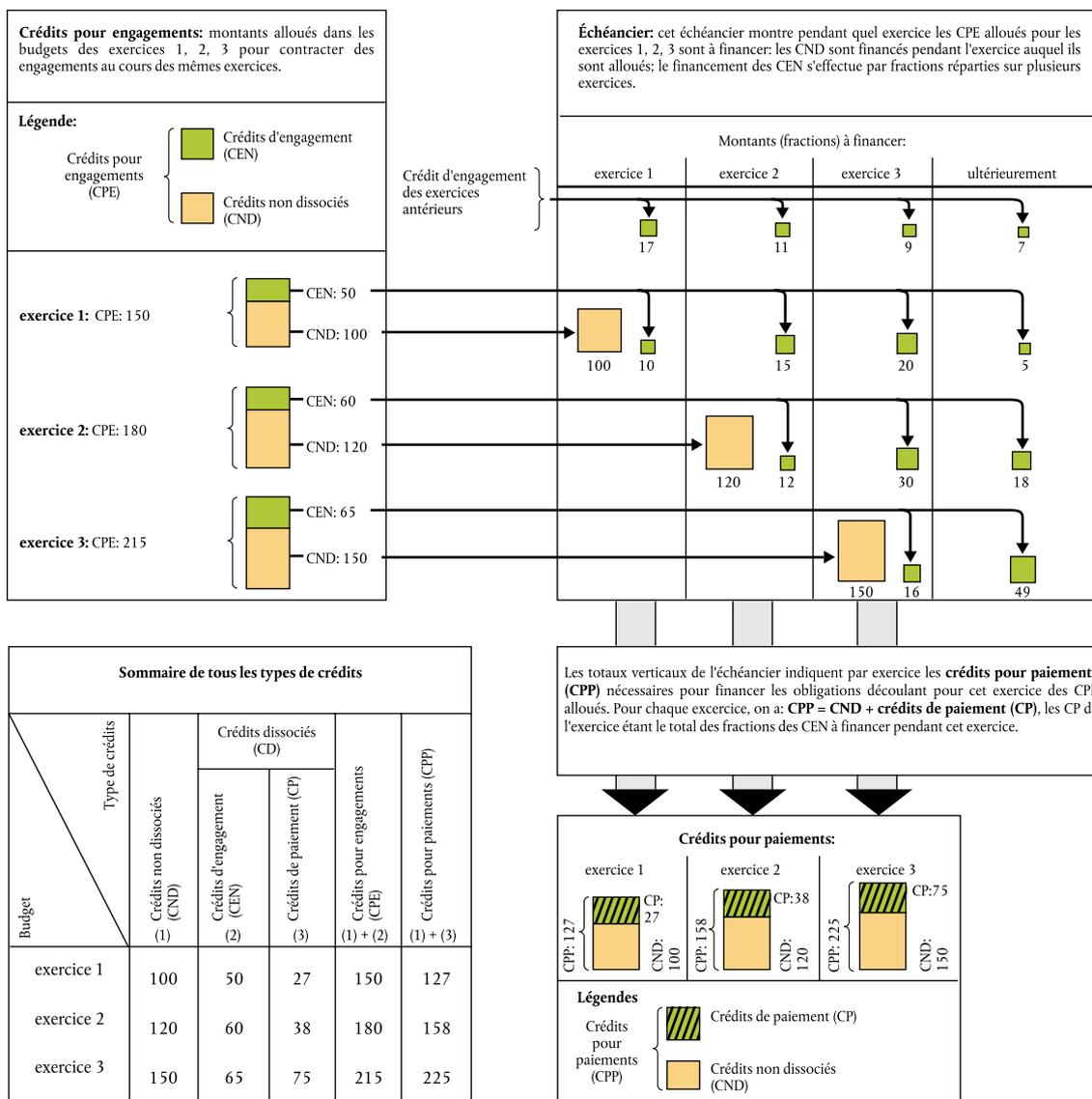
⁽⁹⁾ En application du règlement n° 1103/97 du Conseil, l'euro a remplacé l'unité de compte européenne à la date du 1^{er} janvier 1999. Les taux de conversion irrévocablement fixés entre l'euro et les monnaies nationales des États membres ayant adopté l'euro sont les suivants: 1 EUR = 13,7603 ATS = 40,3399 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.

⁽¹⁰⁾ 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 (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, du 22 mai 2000 (JO L 130 du 31.5.2000); 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).

⁽¹¹⁾ 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 «crédits d'engagement» et «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 ⁽¹²⁾. 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 ⁽¹³⁾. Dans les deux principaux domaines spécifiques (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 ⁽¹⁴⁾. 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.

Pour les droits de douane, les droits 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 (25 % pour les montants constatés après le 31.12.2000 qui auraient dû être libérés après le 28.2.2001 et ceci à partir de la date d'application de la décision 2000/597/CE, Euratom) ⁽¹⁵⁾.

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 ⁽¹⁶⁾ + virements ⁽¹²⁾ + crédits d'engagement reportés de l'exercice précédent ⁽¹⁷⁾ + reports non automatiques ⁽¹⁸⁾ de l'exercice précédent non encore engagés (CND) + crédits d'engagement dégagés des exercices antérieurs et reconstitués ⁽¹⁹⁾ + reversements d'acomptes donnant lieu à réutilisation ⁽²⁰⁾ + recettes et montants perçus donnant lieu à réemploi ⁽²¹⁾,

⁽¹²⁾ Voir articles 78 *quater* du traité CECA, 274 du traité CE, 179 du traité Euratom et 22, paragraphe 2, du règlement financier.

⁽¹³⁾ Voir articles 21 à 55 et 73 à 77 du règlement financier.

⁽¹⁴⁾ Voir articles 28 à 35 du règlement financier et règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, du 22 mai 2000 (JO L 130 du 31.5.2000).

⁽¹⁵⁾ Voir article 2, paragraphe 3 et article 10, paragraphes 1 et 2, point c), de la décision 2000/597/CE, Euratom (JO L 253 du 7.10.2000).

⁽¹⁶⁾ Voir article 96, paragraphe 2, du règlement financier.

⁽¹⁷⁾ Voir article 7, paragraphe 2, point a), du règlement financier.

⁽¹⁸⁾ Voir article 7, paragraphes 1, point a), et 3, du règlement financier.

⁽¹⁹⁾ Voir article 7, paragraphe 6, du règlement financier.

⁽²⁰⁾ Voir article 7, paragraphe 7, du règlement financier.

⁽²¹⁾ Voir article 27, paragraphe 2, 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 à l'exercice suivant après autorisation de l'autorité budgétaire ⁽¹⁸⁾. Les crédits d'engagement de l'exercice non utilisés peuvent être reportés par la Commission à l'exercice suivant ⁽¹⁷⁾. 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 ⁽¹⁶⁾ + virements ⁽¹²⁾ + crédits reportés de l'exercice précédent sous forme de reports automatiques (ou de droit) ⁽²²⁾ ou de reports non automatiques ⁽²³⁾ + reversement d'acomptes donnant lieu à réutilisation ⁽²⁰⁾ + recettes et montants perçus donnant lieu à réemploi ⁽²¹⁾,
 - ii) *utilisation des crédits*: les crédits pour paiements sont disponibles au cours de l'exercice pour effectuer des paiements. Ils ne comprennent pas les crédits reportés de l'exercice précédent (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) ⁽²²⁾ ou comme reports non automatiques ⁽²³⁾. 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 des états consolidés sur l'exécution budgétaire (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. États consolidés sur l'exécution budgétaire et détermination du solde de l'exercice

Les états consolidés sur l'exécution budgétaire sont établis à la clôture de chaque exercice. Ils déterminent le solde de l'exercice, qui est inscrit au budget de l'exercice suivant au moyen d'un budget rectificatif ⁽²⁴⁾.

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 ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Voir article 7, paragraphe 1, point b), du règlement financier.

⁽²³⁾ Voir article 7, paragraphes 1, point a), et 2, point b), du règlement financier.

⁽²⁴⁾ 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).

⁽²⁵⁾ 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 ⁽²⁶⁾. 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 ⁽²⁷⁾: avant le 30 avril de la deuxième année suivant l'exercice considéré, le Parlement, sur recommandation du Conseil, donne à la Commission décharge 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 ⁽²⁸⁾.

ILLUSTRATIONS GRAPHIQUES

BUDGET GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2001 ET EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2001

- IG I Budget général 2001 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs
- IG II Budget général 2001 — Crédits pour engagements
- IG III Crédits pour engagements disponibles en 2001 et utilisation, par rubrique des perspectives financières
- IG IV Crédits pour paiements disponibles en 2001 et utilisation, par rubrique des perspectives financières
- IG V Paiements effectués en 2001, dans chaque État membre

DONNÉES HISTORIQUES RELATIVES À L'EXÉCUTION DU BUDGET GÉNÉRAL (1997-2001)

- IG VI Évolution et utilisation des crédits pour paiements au cours de la période 1997-2001, par rubrique des perspectives financières

⁽²⁶⁾ 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.

⁽²⁷⁾ Voir articles 78 *octavo* du traité CECA, 276 du traité CE et 180 *ter* du traité Euratom.

⁽²⁸⁾ Voir article 89 du règlement financier.

Illustration graphique I

Budget général 2001 — 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)



Recettes par nature

Crédits par rubrique

Légende des recettes

■ Total des ressources propres (par État membre)	
■ Droits agricoles	1 062,0 (1,1 %)
■ Cotisations «sucre» et «isoglucose»	905,7 (1 %)
■ Droits de douane	13 632,8 (14,5 %)
■ Ressources propres provenant de la TVA	30 691,4 (32,6 %)
■ Ressources propres fondées sur le PNB	35 177,9 (37,4 %)
■ Autres recettes	1 052,2 (1,1 %)
■ Excédent disponible de l'exercice précédent	11 612,7 (12,3 %)

⁽¹⁾ Après budgets rectificatifs et supplémentaires.⁽²⁾ Recettes relatives aux participations de tiers.**Légende des dépenses****Rubriques des perspectives financières**

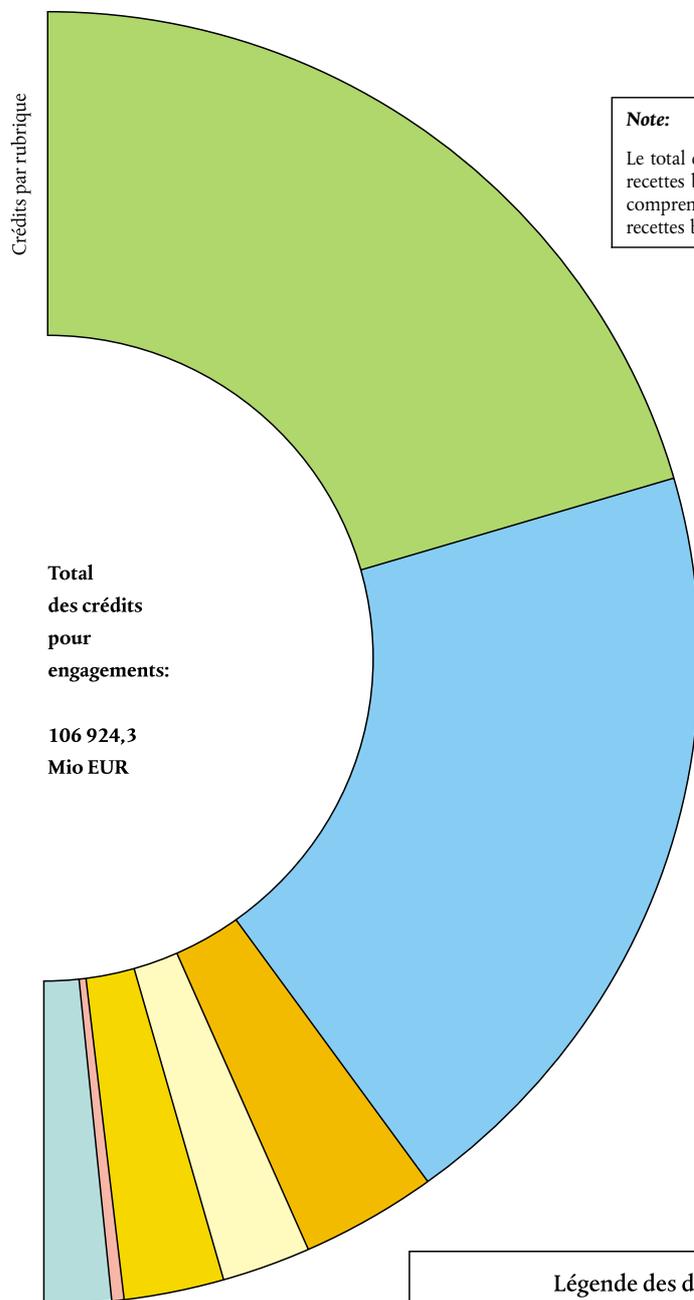
■ 1. Politique agricole commune	44 023,7 (46,9 %)
■ 2. Actions structurelles	31 524,7 (33,6 %)
■ 3. Politiques internes	5 669,9 (6 %)
■ 4. Actions extérieures	4 717,1 (5 %)
■ 5. Dépenses administratives	4 940,5 (5,3 %)
■ 6. Réserves	876,0 (0,9 %)
■ 7. Aides de préadhésion	2 101,2 (2,2 %)
■ Crédits à la disposition d'autres institutions	1 721,8 (1,8 %)
■ Crédits à la disposition de la Commission dont crédits opérationnels	92 131,3 (98,2 %)
	88 912,6 (94,7 %)

⁽¹⁾ Après budgets rectificatifs et supplémentaires.⁽³⁾ Virements entre lignes budgétaires, recettes affectée et crédits reconstitués.⁽⁴⁾ Dépenses AELE.

Illustration graphique II Budget général 2001 — 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 2001, 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	44 023,7 (41,2 %)
	2. Actions structurelles	41 362,5 (38,7 %)
	3. Politiques internes	7 178,3 (6,7 %)
	4. Actions extérieures	5 043,4 (4,7 %)
	5. Dépenses administratives	5 108,3 (4,8 %)
	6. Réserves	866,0 (0,8 %)
	7. Aides de préadhésion	3 342,1 (3,1 %)

Illustration graphique III

Crédits pour engagements disponibles en 2001 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 2001]	Perspectives financières	Crédits définitifs		Utilisation des crédits				
		Montant ⁽¹⁾	Taux (%)	Engag. contractés en 2001	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2002 ⁽²⁾	Annulations	Taux (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Politique agricole commune	44 530	44 023,7	98,9	42 083,3	95,6	99,0	1 841,4	4,2
Marchés		39 528,7		37 719,5	95,4	—	1 809,2	4,6
1.1 Cultures arables (Ch. B1-10)		17 798,0		17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Sucre (Ch. B1-11)		1 704,0		1 497,1	87,9	—	206,9	12,1
1.3 Matières grasses et protéagineux (Ch. B1-12 et 13)		2 909,0		2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Fruits et légumes (Ch. B1-15)		1 654,0		1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Vin (Ch. B1-16)		1 200,0		1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabac (Ch. B1-17)		1 000,0		973,4	97,3	—	26,6	2,7
1.7 Produits laitiers (Ch. B1-20)		2 095,0		1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Viandes, œufs et volailles (Ch. B1-21 à 24)		8 354,0		7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Marchés divers (Ch. B1-14 et B1-18)		1 139,0		1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Autres actions (Ch. B1-25 à 30)		1 675,7		1 461,0	87,2	—	214,7	12,8
1.11 Développement rural et mesures d'accompagnement (T. B1-4 et 5)		4 495,0		4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Actions structurelles	32 720	41 362,5	126,4 ⁽¹⁾	41 166,0	99,5	175,2	21,3	0,1
Fonds structurels		38 233,9		38 040,7	99,5	171,9	21,3	0,1
2.1 Objectif n° 1 (Ch. B2-10)		26 207,0		26 202,9	100,0	3,9	0,1	0,0
2.2 Objectif n° 2 (Ch. B2-11)		6 265,1		6 263,6	100,0	1,5	0,0	0,0
2.3 Objectif n° 3 (Ch. B2-12)		3 762,8		3 762,3	100,0	—	0,5	0,0
2.4 Autres actions structurelles (Ch. B2-13)		178,0		173,4	97,4	4,6	—	—
2.5 Initiatives communautaires (Ch. B2-14)		1 607,3		1 433,8	89,2	161,8	11,6	0,7
2.6 Actions innovatrices et assistance technique (Ch. B2-16)		213,8		204,7	95,7	0,1	9,1	4,2
2.7 Fonds de cohésion (T. B2-3)		3 128,5		3 125,2	99,9	3,3	0,0	0,0
2.8 Mécanisme financier EEE (T. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Politiques internes	6 272	7 178,3	114,4 ⁽¹⁾	6 703,3	93,4	315,1	159,9	2,2
3.1 Recherche et développement technologique (Ss. B6)		4 497,7		4 183,7	93,0	269,3	44,7	1,0
3.2 Autres actions structurelles (Ch. B2-5 à 9)		156,9		140,3	89,5	1,0	15,6	9,9
3.3 Formation, jeunesse et actions sociales (Ss. B3)		1 017,0		966,0	95,0	32,5	18,6	1,8
3.4 Énergie, Euratom et environnement (Ss. B4)		316,2		293,6	92,9	3,8	18,8	6,0
3.5 Consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux (Ss. B5)		1 190,5		1 119,7	94,1	8,6	62,2	5,2
4. Actions extérieures	4 735	5 043,4	106,5 ⁽¹⁾	4 859,4	96,4	127,1	57,0	1,1
4.1 Aide alimentaire (T. B7-2)		987,7		984,4	99,7	2,3	1,0	0,1
4.2 Coopération (T. B7-3 à B7-5)		3 147,9		3 008,1	95,6	103,1	36,8	1,2
4.3 Autres mesures de coopération (T. B7-6)		463,1		432,6	93,4	18,8	11,7	2,5
4.4 Initiative pour la démocratie et les droits de l'homme (T. B7-7)		105,7		104,7	99,1	0,0	0,9	0,9
4.5 Volets externes de certaines politiques communautaires (T. B7-8)		274,1		270,7	98,7	0,0	3,5	1,3
4.6 Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Ch. B7-04)		26,3		26,3	100,0	—	—	—
4.7 Politique étrangère et de sécurité commune (Ss. B8)		38,6		32,7	84,7	2,8	3,1	8,1
5. Dépenses administratives	4 776	5 108,3	107,0 ⁽¹⁾	5 002,2	97,9	58,2	48,0	0,9
5.1 Parlement (S. I)		1 056,3		1 019,7	96,5	29,8	6,9	0,7
5.2 Conseil (S. II)		379,7		375,3	98,8	0,5	3,9	1,0
5.3 Commission (S. III)		3 336,9		3 282,5	98,4	24,2	30,3	0,9
5.4 Cour de justice (S. IV)		143,7		141,6	98,5	0,8	1,3	0,9
5.5 Cour des comptes (S. V)		73,7		72,1	97,9	0,1	1,4	1,9
5.6 Comité économique et social (S. VI)		79,0		74,2	93,9	2,1	2,7	3,5
5.7 Comité des régions (S. VII)		35,0		33,1	94,6	0,7	1,2	3,5
5.8 Médiateur européen (S. VIII)		3,9		3,6	92,6	—	0,3	7,4
6. Réserves	916	866,0	94,5	207,2	23,9	—	658,8	76,1
6.1 Réserve monétaire (T. B1-6)		500,0		—	—	—	500,0	100,0
6.2 Réserve pour garantie (Ch. B0-23 et 24)		208,0		207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Réserve d'aide d'urgence (Ch. B7-91)		158,0		—	—	—	158,0	100,0
7. Aides de préadhésion	3 240	3 342,1	103,2 ⁽¹⁾	3 311,9	99,1	24,0	6,3	0,2
7.1 SAPARD (Ch. B7-01)		540,0		540,0	100,0	—	—	—
7.2 ISPA (Ch. B7-02)		1 121,2		1 121,2	100,0	0,1	0,0	0,0
7.3 PHARE (préadhésion) (Ch. B7-03)		1 680,9		1 650,7	98,2	23,9	6,3	0,4
8. Réserves et provisions (T. B0-4)	—	—	—	—	—	—	—	—
Total général des crédits pour engagements	97 189	106 924,3	110,0 ⁽¹⁾	103 333,2	96,6	798,5	2 792,6	2,6
Total général des crédits pour paiements	94 730	97 160,0	102,6 ⁽¹⁾	—	—	82,3	2 188,4	2,3

⁽¹⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des crédits d'engagement reportés de 2000 ou reconstitués en 2001, des recettes donnant lieu à réemploi, des crédits correspondant aux recettes relatives aux prestations pour compte de tiers, des reports non automatiques de 2000, des virements entre lignes budgétaires et des crédits ALE. En conséquence, pour certaines rubriques des perspectives financières, les crédits disponibles sont supérieurs au plafond prévu.

⁽²⁾ Y compris les crédits relatifs aux prestations pour le compte de tiers demeurés disponibles.

Illustration graphique IV Crédits pour paiements disponibles en 2001 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 2001]	Crédits définitifs ⁽¹⁾	Utilisation des crédits				
		Paiements effectués en 2001	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2002	Annulations	Taux (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
1. Politique agricole commune	44 076,0	41 533,9	94,2	684,9	1 857,2	4,2
Marchés	39 581,0	37 170,1	93,9	585,9	1 825,0	4,6
1.1 Cultures arables (Ch. B1-10)	17 798,0	17 466,2	98,1	—	331,8	1,9
1.2 Sucre (Ch. B1-11)	1 705,7	1 497,1	87,8	—	208,6	12,2
1.3 Matières grasses et protéagineux (Ch. B1-12 et 13)	2 909,0	2 898,6	99,6	—	10,4	0,4
1.4 Fruits et légumes (Ch. B1-15)	1 654,0	1 558,0	94,2	—	96,0	5,8
1.5 Vin (Ch. B1-16)	1 200,0	1 196,7	99,7	—	3,3	0,3
1.6 Tabac (Ch. B1-17)	1 001,3	965,1	96,4	—	36,2	3,6
1.7 Produits laitiers (Ch. B1-20)	2 095,0	1 906,6	91,0	—	188,4	9,0
1.8 Viandes, œufs et volailles (Ch. B1-21 à 24)	8 354,0	7 638,4	91,4	—	715,6	8,6
1.9 Marchés divers (Ch. B1-14 et B1-18)	1 139,0	1 123,6	98,7	—	15,4	1,3
1.10 Autres actions (Ch. B1-25 à 30)	1 725,0	919,9	53,3	585,9	219,2	12,7
1.11 Développement rural et mesures d'accompagnement (T. B1-4 et 5)	4 495,0	4 363,8	97,1	99,0	32,2	0,7
2. Actions structurelles	32 994,8	22 455,8	68,1	0,1	10 538,9	31,9
Fonds structurels	29 834,8	20 472,4	68,6	0,1	9 362,3	31,4
2.1 Objectif n° 1 (Ch. B2-10)	19 555,6	13 789,4	70,5	0,1	5 766,1	29,5
2.2 Objectif n° 2 (Ch. B2-11)	4 473,2	3 137,9	70,1	—	1 335,3	29,9
2.3 Objectif n° 3 (Ch. B2-12)	3 205,4	1 630,3	50,9	—	1 575,1	49,1
2.4 Autres actions structurelles (Ch. B2-13)	463,5	115,6	24,9	—	347,9	75,1
2.5 Initiatives communautaires (Ch. B2-14)	1 907,4	1 701,4	89,2	—	206,0	10,8
2.6 Actions innovatrices et assistance technique (Ch. B2-16)	229,8	97,9	42,6	0,1	131,9	57,4
2.7 Fonds de cohésion (T. B2-3)	3 160,0	1 983,4	62,8	—	1 176,6	37,2
2.8 Mécanisme financier EEE (T. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Politiques internes	6 485,4	5 303,1	81,8	707,4	474,9	7,3
3.1 Recherche et développement technologique (Ss. B6)	3 865,6	3 195,9	82,7	432,9	236,8	6,1
3.2 Autres actions structurelles (Ch. B2-5 à 9)	201,4	152,7	75,8	12,1	36,6	18,2
3.3 Formation, jeunesse et actions sociales (Ss. B3)	1 055,1	880,6	83,5	97,4	77,1	7,3
3.4 Énergie, Euratom et environnement (Ss. B4)	243,9	208,0	85,3	9,8	26,1	10,7
3.5 Consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux (Ss. B5)	1 119,4	865,8	77,4	155,3	98,3	8,8
4. Actions extérieures	4 919,3	4 230,6	86,0	238,3	450,4	9,2
4.1 Aide alimentaire (T. B7-2)	1 109,8	1 044,9	94,2	50,0	14,9	1,3
4.2 Coopération (T. B7-3 à B7-5)	2 918,4	2 564,1	87,9	115,8	238,5	8,2
4.3 Autres mesures de coopération (T. B7-6)	461,1	301,5	65,4	65,1	94,5	20,5
4.4 Initiative pour la démocratie et les droits de l'homme (T. B7-7)	97,0	54,1	55,7	0,0	42,9	44,2
4.5 Volets externes de certaines politiques communautaires (T. B7-8)	276,0	234,0	84,8	0,3	41,8	15,1
4.6 Stratégie de préadhésion en faveur des pays méditerranéens (Ch. B7-04)	13,0	2,5	19,5	—	10,5	80,5
4.7 Politique étrangère et de sécurité commune (Ss. B8)	44,0	29,5	67,0	7,0	7,5	17,0
5. Dépenses administratives	5 506,6	4 855,1	88,2	533,8	117,7	2,1
5.1 Parlement (S. I)	1 143,4	963,2	84,2	166,4	13,8	1,2
5.2 Conseil (S. II)	421,4	351,2	83,3	54,3	15,9	3,8
5.3 Commission (S. III)	3 576,3	3 213,8	89,9	284,6	77,9	2,2
5.4 Cour de justice (S. IV)	151,1	139,6	92,4	8,8	2,6	1,7
5.5 Cour des comptes (S. V)	81,4	68,9	84,6	10,8	1,7	2,1
5.6 Comité économique et social (S. VI)	89,0	79,4	89,2	6,1	3,5	4,0
5.7 Comité des régions (S. VII)	39,7	35,4	89,3	2,4	1,9	4,8
5.8 Médiateur européen (S. VIII)	4,3	3,5	81,5	0,5	0,3	7,8
6. Réserves	876,0	207,2	23,7	—	668,8	76,3
6.1 Réserve monétaire (T. B1-6)	500,0	—	—	—	500,0	100,0
6.2 Réserve pour garantie (Ch. B0-23 et 24)	208,0	207,2	99,6	—	0,8	0,4
6.3 Réserve d'aide d'urgence (Ch. B7-91)	168,0	—	—	—	168,0	100,0
7. Aides de préadhésion	2 302,2	1 401,7	60,9	23,9	876,6	38,1
7.1 SAPARD (Ch. B7-01)	470,9	30,5	6,5	—	440,4	93,5
7.2 ISPA (Ch. B7-02)	350,0	203,3	58,1	0,0	146,7	41,9
7.3 PHARE (préadhésion) (Ch. B7-03)	1 481,3	1 167,9	78,8	23,9	289,5	19,5
8. Réserves et provisions (T. B0-4)	—	—	—	—	—	—
Total général	97 160,3	79 987,4	82,3	2 188,4	14 984,5	15,4

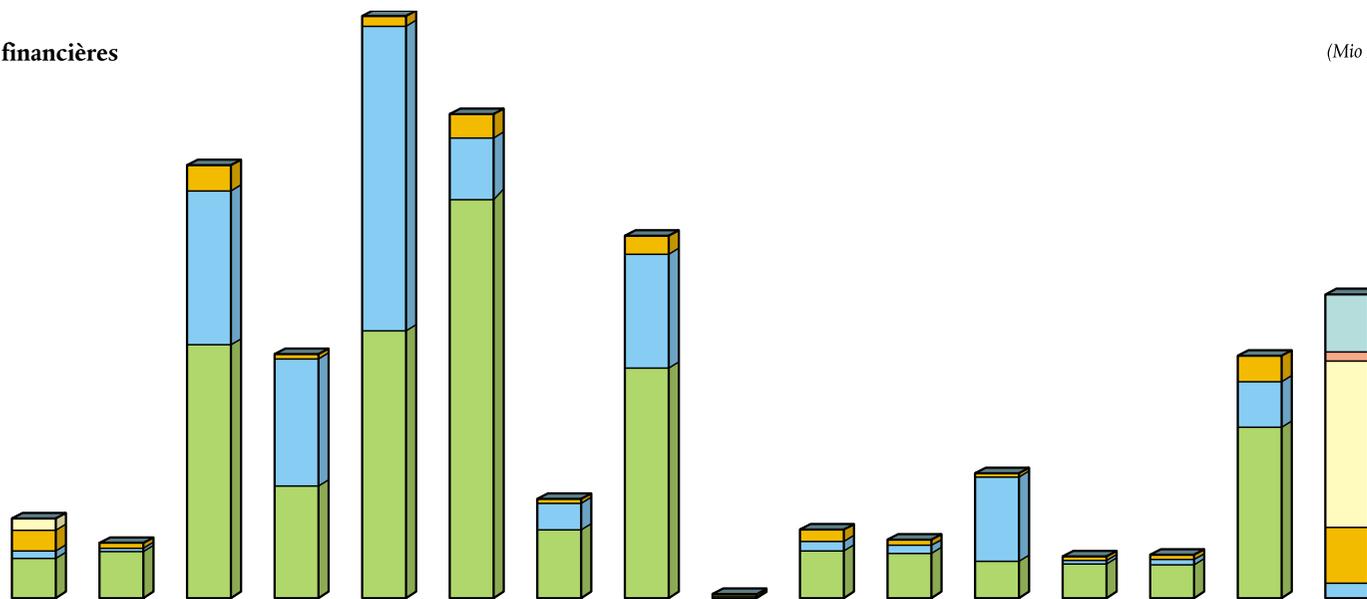
(¹) Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des virements entre lignes budgétaires, des recettes relatives aux prestations pour compte de tiers, des crédits reconstitués par suite de reversement d'acomptes et des crédits reportés de l'exercice précédent. Cela explique la différence, de 2 279,6 millions d'euros, entre les crédits définitifs figurant dans la présente illustration et le total figurant à l'illustration graphique I.

Illustration graphique V Paiements effectués en 2001, dans chaque État membre ⁽¹⁾

Note: Paiements effectués en 2001 = paiements sur crédits opérationnels 2001 plus paiements sur reports de 2000.

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	937,9	1 112,0	5 861,7	2 613,5	6 184,5	9 230,1	1 584,5	5 343,8	30,8	1 111,8	1 052,6	875,0	815,8	780,1	3 998,8	1,0	41 533,9
– Actions structurelles	154,4	40,3	3 573,6	2 928,4	7 060,8	1 426,7	617,5	2 652,7	4,6	220,8	198,3	1 949,4	80,4	132,6	1 049,3	365,8	22 455,8
– Politiques internes	482,6	150,3	590,9	130,7	251,3	581,3	84,0	403,1	44,0	268,4	114,0	76,2	87,6	126,0	607,0	1 305,5	5 303,1
– Actions extérieures	306,2	1,7	6,4	0,5	8,5	8,0	0,6	21,6	0,3	2,7	1,3	0,8	0,8	0,7	16,9	3 853,7	4 230,6
– Réserves	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	207,2	207,2
– Aides de préadhésion	2,6	0,0	0,3	0,0	0,2	0,1	0,0	7,8	3,1	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1 385,5	1 401,7
TOTAL	1 883,7 2,5 %	1 304,3 1,7 %	10 032,9 13,4 %	5 673,2 7,6 %	13 505,3 18,0 %	11 246,2 15,0 %	2 286,6 3,0 %	8 429,1 11,2 %	82,8 0,1 %	1 605,3 2,1 %	1 366,3 1,8 %	2 901,4 3,9 %	984,7 1,3 %	1 039,5 1,4 %	5 672,5 7,6 %	7 118,6 9,5 %	75 132,3 100,0 %

⁽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.

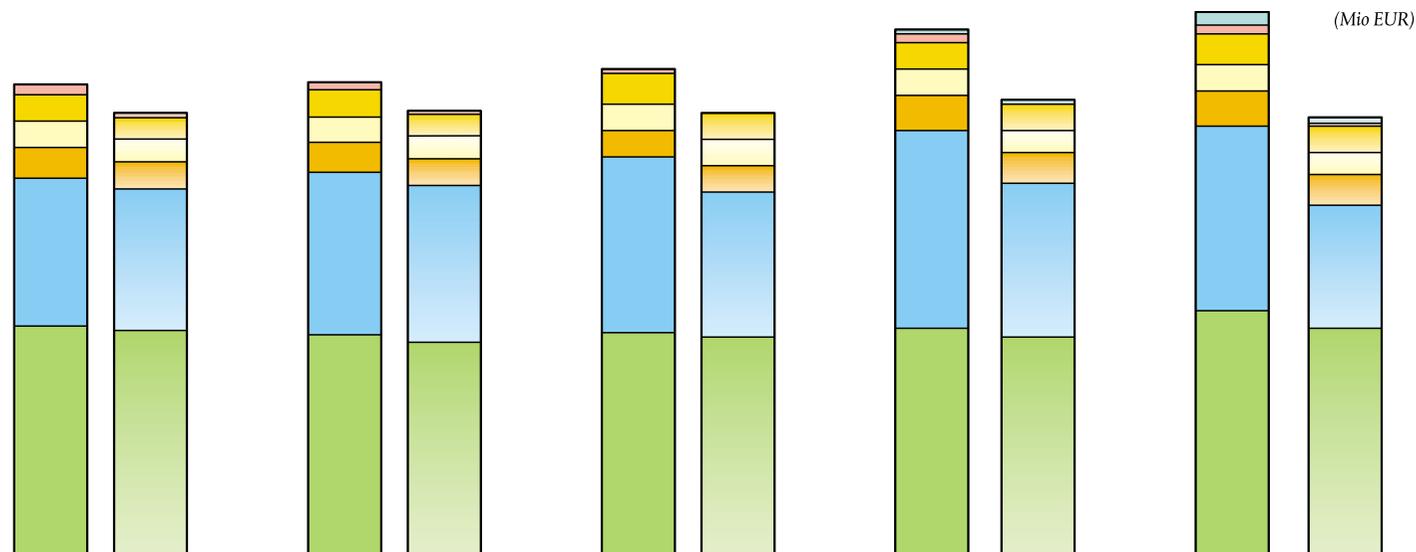
⁽²⁾ Dont un montant de 25,7 millions d'euros payé à l'Office des publications et aux services de la Commission.

⁽³⁾ Dont un montant de 207,2 millions d'euros payé par la Commission au Fonds de garantie.

Illustration graphique VI

Évolution et utilisation des crédits pour paiements au cours de la période 1997-2001, par rubrique des perspectives financières

Rubriques des perspectives financières



Rubriques	1997		1998		1999		2000		2001	
	Crédits ⁽¹⁾ disponibles	Paiements effectués								
– Politique agricole commune	41 187,9	40 623,2	39 941,4	38 810,0	40 451,7	39 780,3	40 822,3	40 505,9	44 076,0	41 533,9
– Actions structurelles	26 426,1	26 059,2	28 643,4	28 366,0	30 657,7	26 663,6	35 579,8	27 590,8	32 994,8	22 455,8
– Politiques internes	5 371,3	4 934,7	5 246,8	4 878,5	5 243,0	4 473,1	6 416,1	5 360,8	6 485,4	5 303,1
– Actions extérieures	4 678,3	3 992,0	4 515,6	4 067,7	5 091,8	4 585,8	4 201,5	3 841,0	4 919,3	4 230,6
– Dépenses administratives	4 739,9	4 129,2	4 941,0	4 219,4	5 090,9	4 506,7	5 173,5	4 643,0	5 506,4	4 855,1
– Réserves	1 202,0	286,1	1 154,0	272,4	846,0	300,1	1 036,0	186,3	876,0	207,2
– Aides de préadhésion ⁽²⁾	212,0	212,0	99,0	99,0	0,0	0,0	1 579,4	1 203,4	2 302,2	1 401,7
TOTAL	83 817,5	80 236,4	84 541,2	80 713,0	87 381,1	80 309,5	94 808,6	83 331,1	97 160,0	79 987,4

⁽¹⁾ Crédits disponibles = crédits pour paiements de l'exercice + crédits reportés de l'exercice précédent.

⁽²⁾ 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.

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 annuels et déclarations d'assurance	
Vingtième rapport annuel et déclarations d'assurance (budget général et FED) relatifs à l'exercice 1996	JO C 348 du 18.11.1997
Vingt et unième rapport annuel relatif à l'exercice 1997: — Rapport et déclaration d'assurance sur les activités relevant du budget général — Rapport et déclaration d'assurance sur les activités des sixième et septième FED	JO C 349 du 17.11.1998
Vingt-deuxième rapport annuel relatif à l'exercice 1998: — 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	JO C 349 du 3.12.1999
Vingt-troisième rapport annuel relatif à l'exercice 1999: — 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	JO C 342 du 1.12.2000
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	JO C 359 du 15.12.2001 et JO C 92 du 17.4.2002
Vingt-cinquième rapport annuel relatif à l'exercice 2001: — 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>Ressources propres</i>	
— 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
— 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
— 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

Titre	Publication
<i>Politique agricole commune</i>	
— 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
— 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
— 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
— 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
— Rapport spécial n° 4/2001 sur l'audit relatif au FEOGA, section «Garantie» — la mise en oeuvre 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 — Suivi du rapport spécial n° 19/98 de la Cour relatif à l'ESB	JO C 324 du 20.11.2001
— Rapport spécial n° 5/2002 relatif aux primes à l'extensification et régimes de paiements dans l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine	JO C 290 du 25.11.2002
— Rapport spécial n° 6/2002 sur l'audit de la gestion par la Commission du régime communautaire d'aide dans le secteur des graines oléagineuses	JO C 254 du 22.10.2002
— Rapport spécial n° 7/2002 sur la bonne gestion financière de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane	JO C 294 du 28.11.2002

Titre	Publication
<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
— 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
— 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
— 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°s 2064/97 et 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
— Rapport spécial n° 3/2002 relatif à l'initiative communautaire Emploi — Integra	JO C 263 du 29.10.2002
— Rapport spécial n° 4/2002 relatif aux actions locales pour l'emploi	JO C 263 du 29.10.2002
<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
— Rapport spécial n° 9/99 relatif aux actions de recherche dans le domaine de l'agriculture et de la pêche — Programme FAIR («Fisheries, Agriculture & Agro-Industrial Research»)	JO C 92 du 30.3.2000
— Rapport spécial n° 9/2000 relatif aux Réseaux transeuropéens (RTE) — Télécommunications	JO C 166 du 15.6.2000
— 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° 9/2001 relatif au programme «Formation et mobilité des chercheurs»	JO C 349 du 10.12.2001
— Rapport spécial n° 2/2002 relatif aux programmes d'actions communautaires Socrates et Jeunesse pour l'Europe	JO C 136 du 7.6.2002

Titre	Publication
<i>Actions extérieures</i>	
— 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
— 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
— Rapport spécial n° 4/99 concernant l'aide financière aux pays et territoires d'outre-mer dans le cadre des sixième et septième 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
— 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
— 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 et JO C 159 du 3.7.2002
— Rapport spécial n° 3/2001 relatif à la gestion par la Commission des accords internationaux de pêche	JO C 210 du 27.7.2001
— 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
— Rapport spécial n° 1/2002 sur l'assistance macrofinancière (AMF) aux pays tiers et les facilités d'ajustement structurel (FAS) dans les pays méditerranéens	JO C 121 du 23.5.2002

Titre	Publication
<i>Dépenses administratives</i>	
— Rapport spécial n° 7/97 relatif au contrôle de l'Association européenne de coopération (AEC)	Non publié au JO
— 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
— 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° 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
— 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	
<i>États financiers de la CECA</i>	
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1996 de la CECA	JO C 242 du 8.8.1997
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1997 de la CECA	JO C 255 du 13.8.1998
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1998 de la CECA	JO C 240 du 25.8.1999
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 1999 de la CECA	JO C 281 du 4.10.2000
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 2000 de la CECA	JO C 185 du 30.6.2001 et JO C 363 du 19.12.2001
— Rapport sur les états financiers au 31 décembre 2001 de la CECA	JO C 158 du 3.7.2002
<i>Rapport annuel relatif à la CECA</i>	
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1996	JO C 380 du 15.12.1997
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1997	JO C 352 du 18.11.1998
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1998	JO C 338 du 25.11.1999
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 1999	JO C 347 du 4.12.2000
— Rapport annuel relatif à la CECA pour l'exercice 2000	JO C 366 du 20.12.2001
— Rapport annuel et déclaration d'assurance relatifs à la CECA pour l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Agence d'approvisionnement d'Euratom</i>	
— Rapport sur les comptes de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1996	Non publié au JO
— Rapport sur les comptes de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1997	Non publié au JO
— Rapport sur les comptes de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1998	Non publié au JO
— Rapport sur les états financiers de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 1999	Non publié au JO
— 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 d'approvisionnement d'Euratom relatifs à l'exercice 2001	Non publié au JO

Titre	Publication
<i>Joint European Torus (JET)</i>	
— Rapport relatif aux états financiers du JET pour l'exercice 1996	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers du JET pour l'exercice 1997	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers du JET pour l'exercice 1998	Non publié au JO
— Rapport relatif aux comptes de l'entreprise commune JET pour l'exercice 1999	Non publié au JO
— Rapport relatif aux comptes de l'entreprise commune JET pour l'exercice 2000	Non publié au JO
— Rapport relatif aux comptes de l'entreprise commune JET pour l'exercice 2001	Non publié au JO
<i>Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation de Dublin)</i>	
— 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 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 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 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 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	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique)</i>	
— 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 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 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 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 du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop, Thessalonique) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Écoles européennes</i>	
— Rapport sur les comptes des Écoles européennes relatifs à l'exercice 1996	Non publié au JO
— Rapport sur les comptes des Écoles européennes relatifs à l'exercice 1997	Non publié au JO
— Rapport sur les comptes des Écoles européennes relatifs à l'exercice 1998	Non publié au JO
— Rapport relatif aux états financiers des Écoles européennes pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	Non publié au JO
— Rapport sur les états financiers des Écoles européennes pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	Non publié au JO
— Rapport sur les états financiers des Écoles européennes relatifs à l'exercice 2001	Non publié au JO

Titre	Publication
<i>Institut monétaire européen et Banque centrale européenne</i>	
— 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 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 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 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 relatif à l'audit de l'efficacité de la gestion de la Banque centrale européenne pour l'exercice 2000	JO C 341 du 4.12.2001
— Rapport relatif à l'audit de l'efficacité de la gestion de la Banque centrale européenne pour l'exercice 2001	JO C 259 du 25.10.2002
<i>Gestion des contrats «Schengen»</i>	
— 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
— 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/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») relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2001	Non publié au JO
<i>Gestion des contrats «Sisnet»</i>	
— 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 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, relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2001	Non publié au JO
<i>Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers)</i>	
— 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 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 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 communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers) pour l'exercice clos le 31 décembre 1999	JO C 373 du 27.12.2000

Titre	Publication
— Rapport relatif aux états financiers de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV, Angers) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de l'Office communautaire des variétés végétales relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI, Alicante)</i>	
— 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'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'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'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'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI-Alicante) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
<i>Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao)</i>	
— 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 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 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 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 l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESS, Bilbao) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Agence européenne pour l'environnement (AEE, Copenhague)</i>	
— 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'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'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'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 l'environnement (AEE, Copenhague) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de l'Agence européenne pour l'environnement relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne)</i>	
— 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'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne) pour l'exercice 1997	JO C 406 du 28.12.1998

Titre	Publication
— 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
— Rapport relatif aux états financiers de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne) 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 drogues et des toxicomanies (OEDT, Lisbonne) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication

Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA, Londres)

— 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 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 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 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'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA, Londres) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication

Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg)

— 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 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 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 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 de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU, Luxembourg) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers du Centre de traduction des organes de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication

Fondation européenne pour la formation (FEF, Turin)

— 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
— 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

Titre	Publication
— 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 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 la Fondation européenne pour la formation (FEF, Turin) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de la Fondation européenne pour la formation relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (Vienne)</i>	
— 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
— 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 de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (Vienne) pour l'exercice clos le 31 décembre 2000	JO C 372 du 28.12.2001
— Rapport sur les états financiers de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes relatifs à l'exercice 2001	En cours de publication
<i>Agence européenne pour la reconstruction (Thessalonique)</i>	
— Rapport sur les états financiers de l'Agence européenne pour la reconstruction et la mise en oeuvre de l'aide en faveur du Kosovo pour l'exercice 2000	JO C 355 du 13.12.2001
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 Communautés 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
— 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

Titre	Publication
— 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
— 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
— 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 doc. COM(1998) 676 final 98/0130 (CNS) 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

Titre	Publication
— 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 [doc. COM(1999) 333 final 99/0139 (CNS)]	JO C 310 du 28.10.1999
— Avis n° 9/99 sur une proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la discipline budgétaire [doc. COM(1999) 364 final 99/0151 (CNS)]	JO C 334 du 23.11.1999
— 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 ex-ante	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
— 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
— Avis n° 8/2001 sur une proposition de règlement du Conseil portant le statut des agences d'exécution chargées de certaines tâches relatives à la gestion des programmes communautaires [doc. COM (2000) 788 final 2000/0337 (CNS)]	JO C 345 du 6.12.2001
— Avis n° 9/2001 sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté [réf. 2001/0115 (COD — COM (2001) 272 final)]	JO C 14 du 17.1.2002
— Avis n° 1/2002 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° 2/2002 sur une proposition modifiée de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes	JO C 92 du 17.4.2002

Titre	Publication
— Avis n° 3/2002 concernant une proposition de règlement financier applicable au budget d'Eurojust	Non publié au JO
— Avis n° 4/2002 sur une proposition modifiée 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 européennes	JO C 225 du 20.9.2002
— Avis n° 5/2002 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 236 du 1.10.2002
— Avis n° 6/2002 sur une proposition de règlement du Conseil instituant des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne	JO C 236 du 1.10.2002
— Avis n° 7/2002 sur une proposition de règlement du Conseil instituant des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires et d'agents temporaires des groupes politiques du Parlement européen	JO C 236 du 1.10.2002
— Avis n° 8/2002 concernant une proposition de modification du règlement financier applicable au budget de l'Agence européenne pour la reconstruction	Non publié au JO
— Avis n° 9/2002 sur le financement de la politique agricole commune	JO C 285 du 21.11.2002
— Avis n° 10/2002 sur une proposition de modification des actes constitutifs des organismes communautaires suite à l'adoption du nouveau règlement financier (présentée par la Commission)	JO C 285 du 21.11.2002
— Avis n° 11/2002 sur un projet de règlement de la Commission portant règlement financier cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) du Conseil (règlement financier applicable au budget général)	En cours de publication