

Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1999

Légende: Après la réforme d'Amsterdam, l'article 248 du traité CE prévoit le droit d'accès de la Cour des comptes aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses communautaires gérées par la Banque. Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1999, la Cour des comptes use pour la première fois de sa nouvelle prérogative.

Source: "Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1999 ", dans Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 01.12.2000, N° C 342, pp.1-204.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_annuel_de_la_cour_des_comptes_relatif_a_l_exercice_1999-fr-457d6702-80cd-4118-b026-6fe80f0a26d1.html

Date de dernière mise à jour: 28/09/2012

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° 2673/1999 du Conseil du 13 décembre 1999, ainsi qu'aux dispositions correspondantes relatives aux Fonds européens de développement, la Cour des comptes des Communautés européennes, en sa réunion des 11 et 12 octobre 2000, a adopté son

RAPPORT ANNUEL

relatif à l'exercice 1999

(2000/C 342/01)

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

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

TABLE DES MATIÈRES

| | <i>Page</i> |
|------------------------------------|-------------|
| Introduction générale | 5 |

**RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS
RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL**

| | |
|--|-----|
| Chapitre 1 — Ressources propres | 11 |
| Chapitre 2 — Politique agricole commune | 29 |
| Chapitre 3 — Actions structurelles | 67 |
| Chapitre 4 — Politiques internes | 108 |
| Chapitre 5 — Aides extérieures | 132 |
| Chapitre 6 — Dépenses administratives | 158 |
| Chapitre 7 — Instruments financiers et activités bancaires | 174 |
| Chapitre 8 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci | 184 |

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

| | |
|--|-----|
| Chapitre I — Mise en œuvre des sixième, septième et huitième FED au 31 décembre 1999 | 208 |
| Chapitre II — Déclaration d'assurance relative aux Fonds européens de développement | 212 |
| Chapitre III — Suivi des observations antérieures | 216 |
| Chapitre IV — Autres observations | 217 |

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 |

RÉPONSES DES INSTITUTIONS

**RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS
RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL**

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| Chapitre 1 — Ressources propres | 25 |
| Chapitre 2 — Politique agricole commune | 56 |
| Chapitre 3 — Actions structurelles | 90 |
| Chapitre 4 — Politiques internes | 127 |
| Chapitre 5 — Aides extérieures | 150 |
| Chapitre 6 — Dépenses administratives | 169 |
| Chapitre 7 — Instruments financiers et activités bancaires | 183 |
| Chapitre 8 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci | 196 |

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

| | |
|--|-----|
| Chapitre I — Mise en œuvre des sixième, septième et huitième FED au 31 décembre 1999 | 221 |
| Chapitre II — Déclaration d'assurance relative aux Fonds européens de développement | 223 |
| Chapitre III — Suivi des observations antérieures | 226 |
| Chapitre IV — Autres observations | 226 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. Le rapport annuel relatif à l'exercice 1999 suit la même présentation que celle des deux dernières années, avec des chapitres traitant des recettes et de chacun des domaines de dépenses relevant des rubriques des perspectives financières. Un chapitre distinct contient et explique la déclaration d'assurance. Les observations de la Cour relatives aux activités relevant des 6^e, 7^e et 8^e Fonds européens de développement sont présentées séparément.

0.2. Depuis la dernière procédure de décharge, la Cour a adopté vingt-quatre rapports spéciaux, qui exposent les résultats d'audits mettant l'accent sur un large éventail de domaines spécifiques dans lesquels la gestion financière de la Communauté est susceptible d'être améliorée. Les constatations qui y sont consignées sont, à l'instar de celles mentionnées dans le présent rapport annuel, prises en considération par l'autorité de décharge. La liste complète des rapports et avis adoptés au cours de chacune des cinq dernières années figure à l'annexe II.

0.3. Au niveau communautaire, 1999 a constitué une année importante en matière de gestion financière. La crise de confiance qui s'était développée à l'égard de la gestion de la Commission au cours des années précédentes a conduit à l'établissement de deux rapports par un comité d'experts indépendants et à la démission de la Commission après la publication du premier d'entre eux. La nouvelle Commission a élaboré, dès son entrée en fonction en septembre 1999, un nouveau programme de réforme. Celui-ci s'articule autour de trois axes solitaires: la révision des modalités d'établissement des priorités politiques et d'affectation des ressources, la réforme de la politique du personnel et la refonte complète de la gestion et du contrôle financiers. En 2000, la Commission a précisé ses propositions, dont la mise en œuvre a maintenant commencé.

0.4. Dans de précédents rapports, la Cour a attiré l'attention à de multiples reprises sur une grande partie des insuffisances notables auxquelles le programme de réforme essaie de remédier. Il s'agit notamment du caractère inapproprié des dispositions communautaires en matière de passation des marchés, des déficiences fondamentales et structurelles affectant le contrôle interne et se traduisant par un affaiblissement de la responsabilité des ordonnateurs, de la pénurie persistante des ressources affectées à la gestion de certains programmes, qui a entraîné la prolifération de structures — tel-

les que les BAT ⁽¹⁾ — parfois irrégulières appelées à pallier les manques de ressources. Dans le passé, l'adoption de mesures correctrices permettant de traiter rapidement et efficacement les déficiences n'a pas bénéficié de la priorité voulue.

0.5. Comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, un changement fondamental du contrôle interne supposera de modifier l'équilibre des responsabilités des ordonnateurs, des contrôleurs financiers et des comptables de façon que les ordonnateurs des directions générales opérationnelles assument pleinement la responsabilité de l'exécution des engagements et des paiements. A cet égard, la fonction de l'audit interne devrait aussi être renforcée, comme le propose la Commission. Les propositions figurant dans le Livre blanc de la Commission tiennent compte des observations formulées par la Cour dans son avis n° 4/97 ⁽²⁾ sur la proposition de révision du règlement financier présentée par la Commission. Il faut se réjouir que celle-ci ait accordé la priorité à la réforme, notamment à la nécessité de modifier l'article 24 du règlement financier, ainsi qu'à la création d'un service d'audit interne et au recrutement de son effectif.

0.6. Un autre élément de la réforme correspondant pleinement à l'une des priorités premières identifiées par la Cour est la nécessité de centrer davantage l'attention sur les résultats et sur la mesure des performances, dans le cadre d'une affectation des ressources cohérente au regard de priorités préétablies et d'objectifs clairement définis et mesurables. Dans l'introduction générale au rapport annuel relatif à l'exercice 1998, la Cour indiquait que la qualité du travail de la Commission devrait être évaluée en fonction de la mesure dans laquelle elle parvient à réaliser les objectifs politiques à moindre coût et insistait pour que l'adoption d'une nouvelle culture et de nouvelles pratiques soit placée au cœur du processus de réforme de la gestion financière. En outre, l'introduction d'une gestion basée sur les activités devrait aider la Commission à mieux fixer ses priorités en fonction des ressources administratives et financières disponibles et à éviter des situations où des programmes relativement modestes monopolisent une partie démesurée des efforts déployés par ses agents.

⁽¹⁾ Bureaux d'assistance technique.

⁽²⁾ Avis n° 4/97 de la Cour des comptes sur la proposition de règlement (Euratom, CECA, CE) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes, points 5.1-5.17 (JO C 57 du 23.2.1998).

0.7. Après avoir adopté le programme général de réforme administrative et financière, la Commission a fait savoir que d'autres réformes seraient mises en œuvre dans plusieurs domaines budgétaires, ce qui répond également à certaines préoccupations exprimées par la Cour depuis longtemps. Présentées par la Commission en mai 2000, les propositions d'amélioration de la gestion des programmes d'aide extérieure s'appuient sur une analyse de leurs faiblesses assez semblable à celle effectuée par la Cour, comme cela ressort de différents rapports spéciaux ou annuels, notamment du chapitre 5 du rapport annuel relatif à l'exercice 1997.

0.8. La refonte complète du règlement financier actuellement en cours est nécessaire à la mise en place d'un cadre réglementaire conforme aux objectifs de la réforme de la gestion financière. Dans son avis n° 4/97 ⁽³⁾, de même que par la suite, la Cour a formulé, entre autres, des recommandations concernant les responsabilités de l'ordonnateur, la création d'un service d'audit interne indépendant ⁽⁴⁾, la nécessité de présenter les comptes conformément aux normes internationales applicables en la matière, et la possibilité de recourir à l'emprunt pour l'achat de bâtiments à l'usage des institutions. Elle a également recommandé de simplifier les dispositions relatives à la définition des engagements et aux reports de crédits, et de réduire le nombre d'exceptions aux principes fondamentaux du règlement financier. La Cour continuera d'insister fermement sur ces différents points et suivra attentivement tous les aspects de la révision du règlement financier; elle réserve cependant sa position en ce qui concerne les autres améliorations susceptibles d'être apportées ultérieurement.

0.9. La Cour encourage la Commission à mettre en œuvre ses propositions de réforme le plus rapidement possible, en n'oubliant pas qu'une partie de celles-ci nécessite la modification de la réglementation financière et du statut. Bien que les premières mesures commencent à être prises, la majeure partie du programme de réforme reste encore à réaliser. Ce n'est que lorsque les structures et les procédures auront été mises en place et fonctionneront réellement qu'il sera possible d'évaluer dans quelle mesure l'amélioration de la gestion financière répond aux attentes. En matière de gestion, il n'est guère facile de faire évoluer la culture d'une organisation telle que la Commission; cela prendra du temps, mais si aucun changement n'intervient, la réforme est vouée à l'échec.

⁽³⁾ JO C 57 du 23.2.1998.

⁽⁴⁾ Avis n° 1/2000 de la Cour des comptes 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* (article 24, cinquième alinéa, du règlement financier), adopté par la Cour en sa réunion du 5 octobre 2000.

0.10. Comme la Cour l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, l'amélioration de la gestion financière au niveau de la Commission ne constitue qu'une partie des changements nécessaires pour améliorer la gestion globale des fonds communautaires. Dans les domaines de la politique agricole commune et des Fonds structurels, les États membres sont responsables de la gestion quotidienne de la majeure partie des fonds provenant du budget communautaire. Le présent rapport annuel ainsi que les rapports spéciaux publiés depuis la dernière décision de décharge ne cessent d'attirer l'attention sur les insuffisances graves et persistantes affectant les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. Des initiatives importantes ont été prises pour améliorer la situation, notamment le renforcement des contrôles financiers auxquels les États membres sont eux-mêmes tenus de soumettre les opérations financées (ou cofinancées) par la Communauté ⁽⁵⁾. Le présent rapport annuel montre cependant que la mise en œuvre des nouveaux systèmes reste partielle (voir points 2.41, 3.69-3.74 et 3.78), et que la Commission doit insister davantage auprès des États membres pour qu'ils les appliquent intégralement.

0.11. En mettant plus l'accent, dans le rapport annuel, sur le suivi des mesures prises en réponse à des observations antérieures, la Cour tient compte des préoccupations de l'autorité de décharge. Indépendamment des propositions de réforme émanant de la Commission, le présent rapport annuel fait apparaître que quelques progrès ont été réalisés dans certains domaines spécifiques. La Commission a adopté des mesures pour remédier aux insuffisances particulières affectant plusieurs projets et programmes (par exemple le programme d'aide à l'Afrique du Sud, la réforme des mesures d'aide à l'utilisation de lait écrémé et de lait écrémé en poudre pour l'alimentation animale et les actions entreprises dans certains domaines des ressources propres). Sur d'autres points, tels que la réforme de l'organisation commune de marché dans le secteur des produits vitivinicoles et la prise de mesures correctrices suite à la détection d'erreurs ou d'irrégularités dans le domaine du FEDER, les réactions ont cependant été lentes à venir, ou fragmentaires.

0.12. Dans sa déclaration d'assurance relative aux comptes de l'exercice 1999, la Cour attire une nouvelle fois l'attention sur les problèmes posés par les états financiers de la Communauté, qui sont de même nature que ceux relevés les années précédentes. Les faiblesses constatées au niveau des systèmes et des procédures comptables font que les informations présentées sont dans certains cas inexacts ou incomplètes. Les problèmes affectant les systèmes de gestion et de contrôle des

⁽⁵⁾ Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour les dépenses agricoles, et le règlement (CE) n° 2064/97 relatif au contrôle financier dans le domaine des Fonds structurels.

dépenses opérationnelles, tant à la Commission que dans les États membres, continuent d'être à l'origine d'un nombre significatif d'erreurs, principalement au niveau des bénéficiaires finals. Compte tenu des constatations présentées ci-dessus, la Cour ne peut pas donner l'assurance que les opérations sous-jacentes aux états financiers sont légales et régulières sauf en ce qui concerne les ressources propres, les engagements et les dépenses de personnel des institutions. La Cour approuve donc les idées exposées dans le plan destiné à améliorer la gestion financière que la Commission a présenté à l'autorité de décharge dans le cadre de la procédure de décharge relative à l'exercice 1998. Comme cela est indiqué au point 8.59 du présent rapport, si l'amélioration des procédures de gestion et de contrôle de la Commission et des autorités des États membres est effective et constante, elle devrait avoir un effet sur les résultats d'audit et sur les conclusions de la Cour. Mais personne ne saurait déterminer à l'avance quelle sera l'opinion de l'auditeur externe indépendant, qui doit être fondée sur les faits mis au jour au cours de l'audit.

0.13. Enfin, le rapport attire l'attention sur le danger de mauvaise interprétation ou de présentation trompeuse des erreurs constatées par la Cour en tant qu'indicateur du niveau de fraude affectant le budget communautaire. Dans ses rapports, la Cour mentionne des paiements dont le montant est inexact en raison d'une erreur ou d'une irrégularité; en l'occurrence, les problèmes qui se posent tiennent le plus souvent au fait que la gestion et le contrôle financiers ne sont pas satisfaisants. La plupart des erreurs concernent les principaux programmes de dépenses gérés par les autorités des États membres, et consistent notamment en de faibles versements indus à des exploitants agricoles et en des paiements au titre de dépenses publiques non éligibles au

cofinancement communautaire. Seule une petite partie des infractions à la réglementation relevées par la Cour a justifié des investigations plus approfondies de la part de l'OLAF ou des autorités des États membres compétentes en matière criminelle. L'ampleur des fraudes fait l'objet d'un rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés, qui regroupe les données provenant des services de la Commission et des États membres.

0.14. Cependant, si la Cour relève des éléments indiquant l'existence de cas de fraude délibérée, elle continue, conformément aux accords passés avec l'OLAF, de travailler en étroite coopération avec celui-ci en matière de protection des intérêts financiers des Communautés. Dans ce contexte, la Cour constate que la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes n'a pas encore été ratifiée par tous les États membres et que la convention qui, en parallèle, traite de la corruption affectant le budget communautaire ne l'a été que par un seul d'entre eux. Ainsi, bien que l'article 280 du traité dispose que les États membres assument des responsabilités importantes en matière de lutte contre la fraude aux dépens du budget communautaire, il apparaît qu'ils ne les assument pas encore de manière pleinement satisfaisante. Pour assurer la protection des intérêts financiers des Communautés, tous les instruments possibles doivent donc être exploités, soit dans le cadre juridique communautaire existant, soit par le biais de modifications appropriées apportées au traité. Par ailleurs, comme le comité de surveillance de l'OLAF l'a récemment souligné, beaucoup reste à faire pour améliorer la coopération entre l'OLAF et les États membres en matière d'investigation et de poursuite des cas de fraude et de corruption affectant le budget communautaire.

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL

CHAPITRE 1 (*)

Ressources propres

| 1.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
|---|-----------|
| Introduction | 1.1-1.3 |
| Exécution budgétaire | 1.4-1.5 |
| Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance | 1.6-1.22 |
| Ressources propres traditionnelles | 1.6-1.17 |
| Réglementation applicable | 1.6 |
| Étendue de l'audit | 1.7-1.10 |
| Constatations | 1.11-1.16 |
| Résultat de l'audit | 1.17 |
| Ressources propres TVA-PNB | 1.18-1.22 |
| Réglementation applicable | 1.18 |
| Étendue de l'audit | 1.19 |
| Constatations | 1.20-1.21 |
| Résultat de l'audit | 1.22 |
| Suivi des observations antérieures | 1.23-1.42 |
| Ressources propres traditionnelles | 1.23-1.31 |
| Suivi au niveau de la gestion financière | 1.24-1.27 |
| Suivi au niveau de la réglementation communautaire | 1.28-1.31 |
| Ressources propres TVA-PNB | 1.32-1.42 |
| Introduction | 1.32-1.35 |
| Les coûts du système dual de normes comptables actuel | 1.36-1.39 |
| La décision sur les ressources propres | 1.40-1.41 |
| Conclusion | 1.42 |
| Observations relatives au régime du perfectionnement passif | 1.43-1.56 |
| Conditions économiques | 1.47-1.50 |
| Procédure d'autorisation | 1.51 |
| Calcul de l'exonération de droits de douane | 1.52 |
| Vulnérabilité du régime de perfectionnement passif à la fraude et aux irrégularités | 1.53-1.55 |
| Conclusion | 1.56 |
| Rapprochement de données aux fins de la lutte antifraude | 1.57-1.73 |
| Fraude à la TVA et analyse des risques | 1.57-1.62 |

(*) Les réponses de la Commission à ce chapitre se trouvent p. 25.

| | |
|---|-----------|
| L'utilisation des statistiques | 1.63-1.64 |
| La comparaison des consommations intermédiaires | 1.65-1.69 |
| Les résultats obtenus | 1.70-1.71 |
| Conclusion | 1.72-1.73 |

INTRODUCTION

1.1. Pour les ressources propres traditionnelles, l'examen de la Cour s'est concentré sur les constatations et les recouvrements de créances communautaires par la Commission et les États membres ainsi que sur la mise en œuvre de la réglementation communautaire notamment dans le domaine du régime douanier du perfectionnement passif.

1.2. S'agissant des ressources provenant de la TVA et du PNB, les travaux de la Cour ont porté, pour l'essentiel, sur le rapprochement de données fiscales et statistiques aux fins de lutte antifraude. De plus, la Cour a examiné les suites réservées aux critiques qu'elle avait précédemment formulées sur le maintien d'un système dual de normes de comptabilité nationale (SEC79 et SEC95).

1.3. En outre, la Cour a présenté ses observations relatives au contrôle, par la Commission, de la fiabilité et de la comparabilité des PNB des États membres dans son rapport spécial n° 17/2000 ⁽¹⁾.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.4. Le **tableau 1.1** résume les recettes communautaires relatives à l'exercice 1999 et le **graphique 1.1** fait ressortir que:

a) les recettes effectives de l'exercice 1999, en augmentation de 2,8 % par rapport à l'exercice 1998 (84 529,7 millions d'euros), ont été de 86 908,1 millions d'euros, soit 101,5 % des recettes prévues au budget définitif;

⁽¹⁾ En cours de publication au Journal officiel; disponible sur le site Internet de la Cour des comptes.

b) les ressources propres traditionnelles nettes, donc déduction faite des frais de perception (1 539,7 millions d'euros), se sont élevées à 13 857,6 millions d'euros, ce qui représente 15,9 % du total des recettes effectives; ces ressources, en diminution de 1,8 % par rapport à l'exercice 1998, se décomposaient en:

— droits de douane d'un montant brut de 13 006,5 millions d'euros, correspondant à 84,5 % des ressources propres traditionnelles brutes (15 397,3 millions d'euros) ⁽²⁾,

— droits agricoles d'un montant brut de 1 187,3 millions d'euros, correspondant à 7,7 % des ressources propres traditionnelles brutes,

— cotisations sucre et isoglucose d'un montant brut de 1 203,5 millions d'euros, correspondant à 7,8 % des ressources propres traditionnelles brutes;

c) la ressource propre provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'est élevée à 31 332,3 millions d'euros ⁽³⁾, soit 36,1 % du total des recettes effectives; la diminution de la recette effective par rapport à l'exercice 1998 (33 086,5 millions d'euros) est de 5,3 %;

d) la ressource PNB s'est élevée à 37 512,0 millions d'euros ⁽⁴⁾ (dont réserves: 305,4 millions d'euros),

⁽²⁾ Ressources propres traditionnelles nettes (13 857,6 millions d'euros) + frais de perception (1 539,7 millions d'euros) = ressources propres traditionnelles brutes (15 397,3 millions d'euros).

⁽³⁾ Ressource propre TVA (31 332,3 millions d'euros) = ressource propre TVA de l'exercice (31 381,6 millions d'euros) + soldes et ajustements sur exercices antérieurs (- 49,3 millions d'euros).

⁽⁴⁾ Ressource PNB (37 512,0 millions d'euros) = ressource PNB de l'exercice (37 011,7 millions d'euros) + soldes et ajustements sur exercices antérieurs (500,3 millions d'euros).

Tableau 1.1 — Recettes des exercices 1998 et 1999 — Analyse de l'exécution budgétaire 1999

(Mio EUR)

| Type de recettes et ligne budgétaire correspondante | Recettes effectives en 1998 | Évolution du budget 1999 | | Recettes effectives en 1999 | Taux d'exécution du budget définitif (en %) |
|--|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|---|
| | | Budget initial | Budget définitif | | |
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) = (d)/(c) x 100 |
| 1. Ressources propres traditionnelles (totales) | 14 110,7 | 13 814,9 | 13 355,0 | 13 857,6 | 103,8 |
| — Droits agricoles (chapitre 10) | 1 102,2 | 1 054,5 | 1 054,5 | 1 187,3 | 112,6 |
| — Cotisations «sucre» et «isoglucose» (chapitre 11) | 1 070,1 | 1 080,0 | 1 080,0 | 1 203,5 | 111,4 |
| — Droits de douane (chapitre 12) | 13 506,2 | 13 215,4 | 12 704,4 | 13 006,5 | 102,4 |
| — Frais de perception (chapitre 19) | - 1 567,8 | - 1 535,0 | - 1 483,9 | - 1 539,7 | 103,8 |
| 2. Ressource TVA (totale) | 33 086,4 | 30 374,2 | 31 041,8 | 31 332,3 | 100,9 |
| — Ressource TVA de l'exercice courant (chapitre 13) | 32 684,9 | 30 374,2 | 31 041,8 | 31 381,6 | 101,1 |
| — Soldes et ajustements aux soldes relatifs aux exercices antérieurs (chapitre 31) | 401,5 | p.m. | p.m. | - 49,3 | |
| 3. Ressource PNB (totale) | 35 026,1 | 39 260,0 | 37 534,9 | 37 512,0 | 100,0 |
| — Ressource PNB de l'exercice courant (chapitre 14) (dont réserves) | 34 428,4 (271,7) | 39 260,0 (1 192,0) | 37 534,9 (1 192,0) | 37 011,7 (305,4) | 98,6 (25,6) |
| — Soldes et ajustements aux soldes relatifs aux exercices antérieurs (chapitre 32) | 597,7 | p.m. | p.m. | 500,3 | |
| 4. Déséquilibres budgétaires (totaux) | 55,4 | 0,0 | 0,0 | - 169,2 | |
| — Financement de la correction UK (chapitre 15) | 60,9 | 0,0 | 0,0 | - 167,8 | |
| — Calcul définitif du financement de la correction UK (chapitre 35) | - 5,5 | 0,0 | 0,0 | - 1,4 | |
| 5. Excédent disponible de l'exercice précédent (chapitre 30) | 960,0 | 1 478,0 | 3 022,2 | 3 022,2 | 100,0 |
| 6. Restitutions aux États membres (chapitre 33) | - 29,4 | p.m. | p.m. | 0,0 | |
| 7. Recettes diverses (titres 4 à 9) (dont contributions des pays AELE, article 630) | 1 320,5 (61,5) | 630,6 (p.m.) | 630,6 (p.m.) | 1 353,2 (65,1) | |
| Total général | 84 529,7 | 85 557,7 | 85 584,5 | 86 908,1 | 101,5 |

Source: Budgets 1999 et comptes de gestion 1998 et 1999.

soit 43,2 % du total des recettes effectives; cette ressource est en augmentation de 7,1 % par rapport à l'exercice précédent (35 026,1 millions d'euros);

e) l'excédent disponible de l'exercice précédent (3 022,2 millions d'euros) et les recettes diverses (1 288,1 millions d'euros) représentent 5,0 % du total des recettes effectives, soit une augmentation de 94,2 % par rapport à l'exercice 1998.

1.5. La Cour a examiné les informations présentées par la Commission dans le volume I du compte de ges-

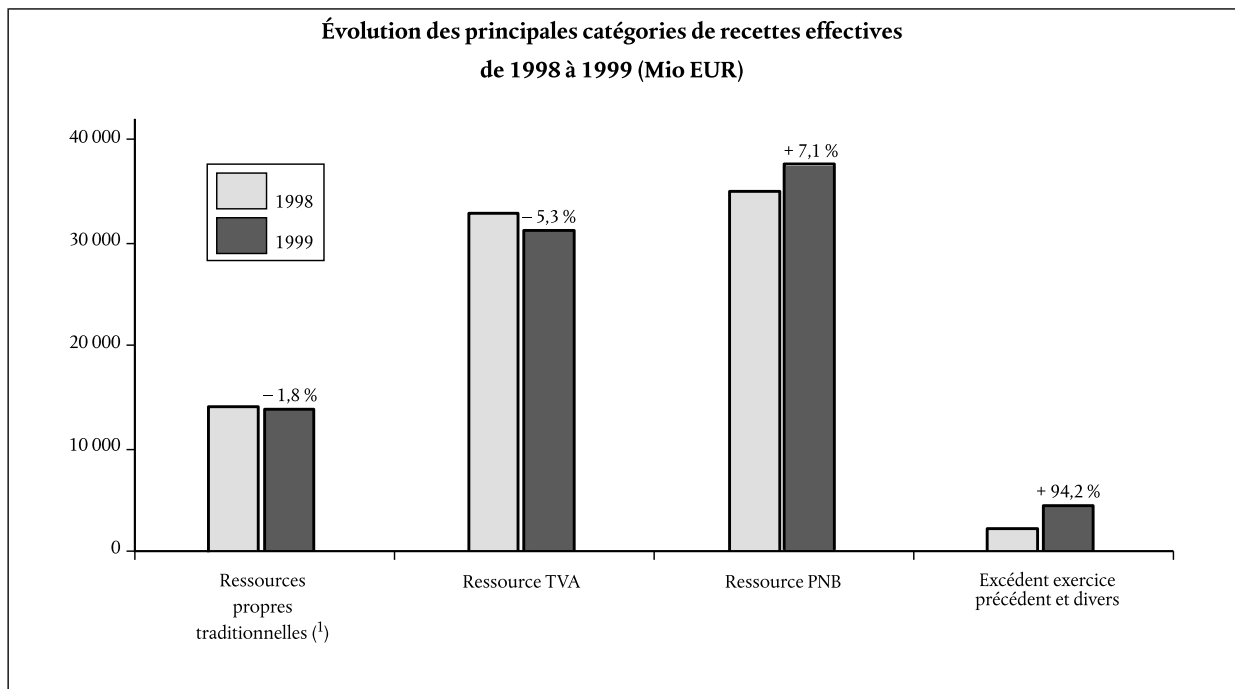
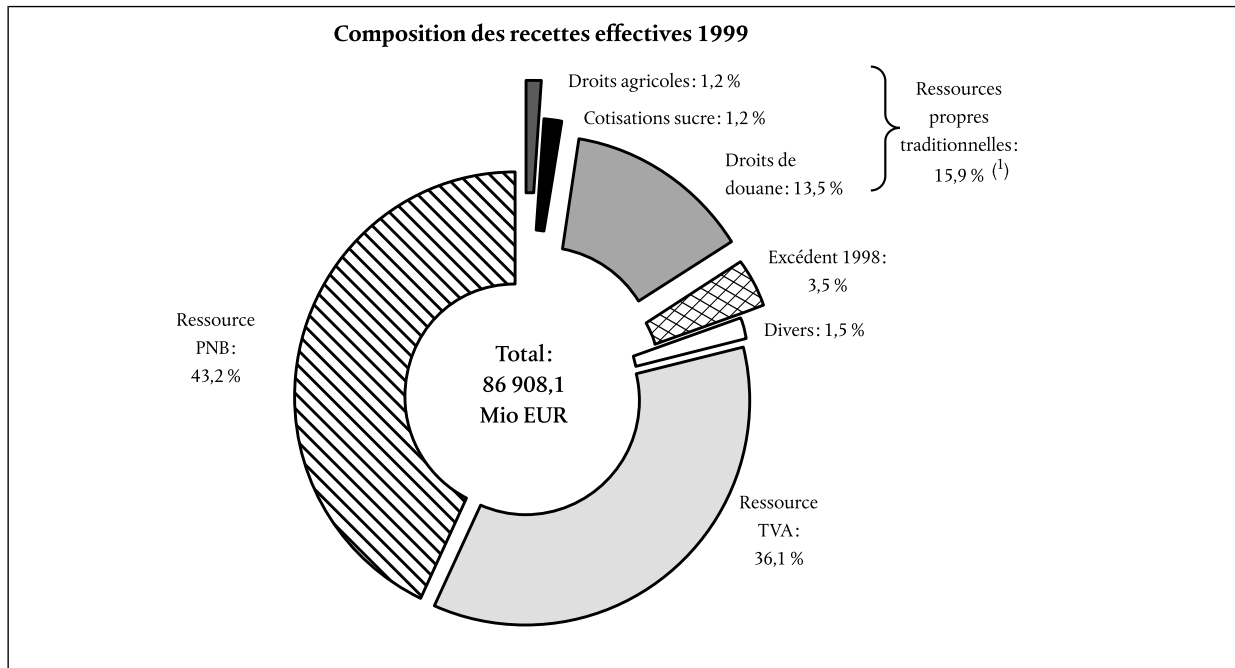
tion. Ce volume contient des commentaires sur les recettes de l'exercice et donne en particulier des explications concernant les différences entre les montants des budgets approuvés et ceux des recettes effectives. L'examen effectué n'avait pas pour but de fournir une assurance quant à la fiabilité de ces explications. Il visait plutôt à déceler tout écart important qui n'aurait pas été expliqué et à relever les éventuels éclaircissements qui induiraient le lecteur en erreur. Dans un cas, les commentaires n'expliquent pas une différence au titre 9 «Recettes diverses» entre le montant de 5,2 millions d'euros figurant au budget et celui de 31,4 millions d'euros pour les recettes effectives.

Tableau 1.2 — Ressources propres prévisionnelles et effectives en 1999, par État membre

| | | (Mio EUR) | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Type de ressources | | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | P | FIN | S | UK | EU 15 |
| Chapitre 10 — Droits agricoles | prévisionnelles | 106,1 | 3,6 | 191,3 | 8,0 | 33,2 | 77,5 | 7,7 | 141,9 | 0,3 | 168,5 | 26,0 | 40,0 | 7,0 | 31,3 | 212,1 | 1 054,5 |
| | effectives | 38,1 | 8,5 | 167,8 | 10,9 | 57,4 | 60,5 | 2,0 | 81,0 | 0,6 | 192,9 | 13,8 | 43,4 | 7,1 | 19,8 | 483,5 | 1 187,3 |
| Chapitre 11 — Cotisations «sucre» et «isoglucose» | prévisionnelles | 64,9 | 36,3 | 301,7 | 17,3 | 42,6 | 295,0 | 10,8 | 110,5 | 0,0 | 71,5 | 29,8 | 2,4 | 8,1 | 21,0 | 68,1 | 1 080,0 |
| | effectives | 72,3 | 42,0 | 347,9 | 11,9 | 47,3 | 334,9 | 12,1 | 126,5 | — | 67,5 | 34,3 | 3,2 | 8,5 | 22,4 | 72,7 | 1 203,5 |
| Chapitre 12 — Droits de douane | prévisionnelles | 1 094,5 | 265,3 | 2 967,5 | 151,5 | 697,2 | 1 229,9 | 194,9 | 1 153,0 | 22,4 | 1 533,5 | 210,2 | 141,4 | 129,9 | 358,1 | 2 555,1 | 12 704,4 |
| | effectives | 1 115,1 | 278,9 | 3 026,6 | 185,9 | 805,1 | 1 256,1 | 180,1 | 1 213,0 | 22,0 | 1 530,8 | 223,7 | 158,6 | 126,9 | 352,9 | 2 530,8 | 13 006,5 |
| Chapitre 19 — Frais de perception des ressources propres | prévisionnelles | -126,6 | -30,5 | -346,0 | -17,7 | -77,3 | -160,2 | -21,3 | -140,5 | -2,3 | -177,4 | -26,7 | -18,4 | -14,5 | -41,0 | -283,5 | -1 483,9 |
| | effectives | -122,6 | -32,9 | -354,2 | -20,9 | -91,0 | -165,1 | -19,4 | -142,1 | -2,3 | -179,1 | -27,2 | -20,5 | -14,2 | -39,5 | -308,7 | -1 539,7 |
| Chapitre 13 — Ressource TVA de l'exercice courant | prévisionnelles | 817,1 | 546,7 | 8 232,2 | 502,4 | 2 300,2 | 5 428,2 | 312,0 | 3 576,9 | 78,1 | 1 524,1 | 818,8 | 443,3 | 426,5 | 764,0 | 5 271,3 | 31 041,8 |
| | effectives | 817,0 | 547,4 | 8 232,2 | 507,0 | 2 300,2 | 5 428,2 | 312,0 | 3 576,9 | 78,1 | 1 524,1 | 818,8 | 443,3 | 426,5 | 807,7 | 5 562,2 | 31 381,6 |
| Chapitre 31 — Soldes de la ressource TVA relatifs aux exercices antérieurs | prévisionnelles | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| | effectives | 10,9 | -4,0 | -367,9 | 17,2 | 162,0 | 28,9 | 94,8 | 112,6 | -2,0 | 42,7 | -43,2 | 26,3 | 21,7 | 23,9 | -173,2 | -49,3 |
| Chapitre 14 — Ressource PNB de l'exercice courant | prévisionnelles | 1 144,2 | 750,3 | 9 586,2 | 567,9 | 2 600,0 | 6 503,1 | 352,6 | 5 277,0 | 88,3 | 1 722,7 | 964,7 | 501,1 | 563,7 | 929,8 | 5 958,3 | 37 509,9 |
| | effectives | 1 117,7 | 734,0 | 9 364,6 | 560,7 | 2 539,9 | 6 352,8 | 344,5 | 5 155,0 | 86,2 | 1 682,9 | 942,4 | 489,5 | 550,7 | 962,4 | 6 128,4 | 37 011,7 |
| Chapitre 32 — Soldes de la ressource PNB relatifs aux exercices antérieurs | prévisionnelles | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| | effectives | 4,0 | -11,5 | -46,3 | 4,7 | 80,9 | -83,5 | 85,7 | -39,1 | -0,1 | 21,1 | -13,9 | 21,5 | 17,2 | 95,3 | 364,3 | 500,3 |
| Chapitre 15 — Financement de la correction UK | prévisionnelles | 141,0 | 92,4 | 687,4 | 70,0 | 320,4 | 801,3 | 43,4 | 650,2 | 10,9 | 212,3 | 118,8 | 61,7 | 69,5 | 114,6 | -3 393,9 | — |
| | effectives | 141,0 | 92,6 | 687,4 | 70,6 | 320,3 | 801,3 | 43,4 | 650,2 | 10,9 | 212,3 | 118,8 | 61,7 | 69,5 | 120,1 | -3 567,9 | -167,8 |
| Chapitre 35 — Calcul définitif du financement de la correction UK | prévisionnelles | 2,6 | 1,3 | 11,1 | 3,0 | 9,6 | -20,3 | 4,4 | 31,2 | 0,8 | -3,8 | -14,2 | 0,7 | -3,1 | -16,4 | -6,9 | — |
| | effectives | 2,5 | 1,3 | 10,9 | 2,8 | 9,2 | -20,0 | 4,4 | 31,6 | 0,7 | -3,7 | -13,9 | 0,7 | -3,1 | -16,1 | -8,7 | -1,4 |
| Total «ressources propres» | prévisionnelles | 3 243,8 | 1 665,4 | 21 631,4 | 1 302,4 | 5 925,9 | 14 154,5 | 904,5 | 10 800,2 | 198,5 | 5 051,4 | 2 127,4 | 1 172,2 | 1 187,1 | 2 161,4 | 10 380,6 | 81 906,7 |
| | effectives | 3 196,0 | 1 656,3 | 21 069,0 | 1 350,8 | 6 231,3 | 13 994,1 | 1 059,6 | 10 765,6 | 194,1 | 5 091,5 | 2 053,6 | 1 227,7 | 1 210,8 | 2 348,9 | 11 083,4 | 82 532,7 |

NB: Il est à noter que, 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.

Graphique 1.1 — Recettes communautaires (pour les détails, voir tableaux 1.1 et 1.2)



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

Source: Comptes de gestion 1998 et 1999.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Ressources propres traditionnelles

Réglementation applicable

1.6. La réglementation spécifique pour les ressources propres traditionnelles comprend:

- a) la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 ⁽⁵⁾ relative au système des ressources propres des Communautés européennes ainsi que le règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 ⁽⁶⁾ portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relatif au système des ressources propres des Communautés, modifié en dernier lieu par le règlement (Euratom, CE) n° 1355/96 du 8 juillet 1996 ⁽⁷⁾;
- b) le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 ⁽⁸⁾ établissant le code des douanes communautaire ainsi que le règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 ⁽⁹⁾ fixant certaines dispositions d'application du règlement établissant le code des douanes communautaires.

Étendue de l'audit

1.7. Dans le cadre de la déclaration d'assurance (voir chapitre 8), l'audit des ressources propres traditionnelles couvre les droits de douane et les droits agricoles constatés et inscrits dans les comptes (la comptabilité A) des États membres, à partir des déclarations présentées aux autorités douanières en vue de la mise en libre pratique de marchandises dans la Communauté. L'audit de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes ne porte pas sur les importations non déclarées en douane ou soustraites à la surveillance douanière.

⁽⁵⁾ JO L 293 du 12.11.1994, p. 9.

⁽⁶⁾ JO L 155 du 7.6.1989, p. 1, codifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000, entré en vigueur le 31 mai 2000.

⁽⁷⁾ JO L 175 du 13.7.1996, p. 3.

⁽⁸⁾ JO L 302 du 19.10.1992, p. 1.

⁽⁹⁾ JO L 253 du 11.10.1993, p. 1.

1.8. La Cour prend en considération séparément le risque inhérent représenté par les importations irrégulières ainsi que les autres risques affectant les ressources propres traditionnelles susceptibles de se traduire par l'existence de montants dus non inscrits dans les comptes. Dans le cadre de ses autres tâches, elle a effectué des audits spécifiques centrés sur l'évaluation des procédures mises en place dans les États membres pour percevoir les ressources propres traditionnelles qui sont dues à la Communauté. Les audits les plus récents ont porté sur la gestion des cautions et garanties prévues par le code des douanes communautaire pour protéger la perception des ressources propres traditionnelles ⁽¹⁰⁾. Dans le cadre de son programme de travail pour la protection des intérêts financiers de la Communauté, la Commission élabore chaque année un rapport faisant le bilan des irrégularités et fraudes constatées par les États membres dans leurs propres enquêtes. Dans son dernier rapport ⁽¹¹⁾, la Commission mentionne le chiffre de 1 096 millions d'euros, correspondant au montant cumulé des ressources propres traditionnelles en cause dans les cas d'irrégularité et de fraude communiqués par les États membres pour les années 1995 à 1998.

1.9. En plus des montants inscrits en recettes au compte de gestion, les notes explicatives du bilan financier font état, pour la première fois, d'une correction de valeur pour le montant total des créances sur les États membres au titre des ressources propres non encore perçues mais déjà inscrites dans une comptabilité séparée (la comptabilité B) (voir point 8.6). Au 31 décembre 1999, le montant dû inscrit dans cette comptabilité était de 1 951,9 millions d'euros.

1.10. La Cour a également examiné les procédures appliquées dans les États membres pour comptabiliser et centraliser les ressources propres traditionnelles.

Constatations

1.11. L'audit effectué par la Cour a permis de constater que des droits constatés s'élevant à un montant de 3,0 millions d'euros ont été mis à la disposition de la Commission avec des retards importants. Conformément aux dispositions de l'article 11 du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, les mises à disposition tardives doivent donner lieu au paiement d'intérêts de retard par les États membres (règlement cité au point 1.6).

⁽¹⁰⁾ Rapport spécial n° 8/99 (JO C 70 du 10.3.2000).

⁽¹¹⁾ Protection des intérêts financiers des Communautés et lutte contre la fraude — Rapport annuel 1998, COM(1999) 590 final.

1.12. Comme c'est le cas depuis plusieurs années ⁽¹²⁾, des problèmes ont été relevés au niveau de la fiabilité et de la nature des comptabilités séparées (comptabilités B). Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, les États membres inscrivent dans une comptabilité B les droits constatés qui n'ont pas été recouverts et pour lesquels aucune caution n'a été fournie, et peuvent procéder de la même manière lorsque les droits constatés et couverts par des garanties font l'objet de contestations et sont susceptibles de subir des variations à la suite des différends survenus.

1.13. Fin 1999, le solde net de la comptabilité B (1 951,9 millions d'euros) présente un accroissement de 212,5 millions d'euros (+ 12,2 %) par rapport au solde de fin 1998 (1 739,4 millions d'euros). Ce montant représente les inscriptions nouvelles (514,4 millions d'euros, soit 23 % de moins qu'en 1998), desquelles sont déduits les recouvrements en cours d'exercice (216,2 millions d'euros) et les annulations ou mises en non-valeur (85,7 millions d'euros). L'accroissement net qui en résulte est de l'ordre habituel.

1.14. L'attention avait été attirée sur ce problème, mais les audits opérés par la Cour ont montré que les procédures appliquées dans certains États membres pour la tenue de la comptabilité B ne sont toujours pas entièrement fiables. Certains droits constatés, qui devraient être inscrits dans la comptabilité A et mis à disposition, sont maintenus indûment dans la comptabilité B. Certains ont aussi été inscrits tardivement dans la comptabilité B ou y sont inscrits deux fois. Cela étant, les montants relevés n'étaient pas significatifs pour le compte de gestion considéré dans son ensemble.

1.15. S'agissant de la nature de la comptabilité B, les dispositions de la réglementation font que les droits constatés y sont inscrits sans qu'aucune distinction ne soit opérée quant à leur origine et quant aux probabilités de recouvrement final. Certaines inscriptions de la comptabilité B correspondent à des montants techniquement non garantis, qui ne font l'objet d'aucune contestation et qui seront généralement rapidement acquittés; d'autres se rapportent à des créances sur faillies ou à des créances impossibles à retracer, tandis que d'autres encore font l'objet de longues procédures juridiques. On observe également des différences d'interprétation de la réglementation d'un État membre à l'autre

⁽¹²⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 1.10; déclaration d'assurance relative aux activités relevant du budget général pour l'exercice 1997, points 8.13 et 8.14 (JO C 349 du 17.11.1998); déclaration d'assurance relative aux activités relevant du budget général pour l'exercice 1996, points 19.6 et 19.7 (JO C 348 du 18.11.1997).

[voir rapport spécial n° 8/99 ⁽¹³⁾]. La Cour se félicite de la réponse de la Commission, qui précise qu'elle n'hésite pas à prendre les mesures qui s'imposent lorsque les règles ne sont pas respectées, mais elle souligne la nécessité, pour cette dernière, de faire en sorte que des procédures correctes et uniformes soient appliquées dans tous les États membres.

1.16. Les relevés trimestriels communiqués par les États membres à la Commission ne présentent aucune analyse chronologique ou autre du solde de la comptabilité B, et ne constituent donc pas une base suffisante sur laquelle la Commission pourrait se fonder pour proposer à la Communauté une valeur réaliste des montants dus (voir point 8.6). Pour la période 1990-1999 dans son ensemble, 30 % seulement des montants inscrits à l'origine dans la comptabilité B ont été recouverts. Le bilan comprend des montants inscrits de longue date, dont le recouvrement intégral paraît désormais très douteux, même si les différences considérables existant entre les systèmes juridiques des divers États membres ne permettent pas de tirer des conclusions générales à cet égard. Il s'avère par conséquent impossible, pour le solde actuel des montants dus, de tableer sur un taux de recouvrement identique à celui de l'exercice précédent. La Commission devrait inviter les États membres à lui communiquer une analyse plus détaillée des soldes de la comptabilité B. Cette analyse permettrait ensuite de faire apparaître, dans les états financiers, les montants dont on estime qu'ils pourraient être recouverts, et d'améliorer la gestion des créances. Une telle pratique serait préférable à la procédure appliquée en 1999, qui a consisté à provisionner la totalité du montant des créances.

Résultat de l'audit

1.17. Les vérifications opérées ont donné des résultats globalement satisfaisants concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes enregistrées dans les comptes des États membres (voir point 1.7). Les erreurs constatées au cours de l'examen des opérations sous-jacentes n'affectent pas de manière significative l'exactitude des recettes inscrites dans le compte de gestion. Dans un État membre, plusieurs cas d'erreurs et d'incohérences dans les déclarations douanières — qui auraient dû être détectées par le biais des procédures de contrôle douanier — ont été constatés auprès d'un seul bureau de douane. Ces cas méritent une enquête et des mesures appropriées de la part des autorités nationales ainsi que de la Commission pour ce qui concerne les ressources propres traditionnelles qui n'ont pas été mises à disposition ou qui ne l'ont été qu'avec un certain retard.

⁽¹³⁾ Rapport spécial n° 8/99 (JO C 70 du 10.3.2000), points 51 à 53.

*Ressources propres TVA/PNB***Réglementation applicable**

1.18. La réglementation spécifique aux ressources propres TVA et PNB comprend:

- a) la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil, du 31 octobre 1994 ⁽¹⁴⁾, relative au système des ressources propres des Communautés européennes et le règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, du 29 mai 1989 ⁽¹⁵⁾, portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relatif au système des ressources propres des Communautés modifié en dernier lieu par le règlement (Euratom, CE) n° 1355/96 du Conseil, du 8 juillet 1996 ⁽¹⁶⁾;
- b) le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil, du 29 mai 1989 ⁽¹⁷⁾, concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée;
- c) la directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil, du 13 février 1989 ⁽¹⁸⁾, relative à l'harmonisation de l'établissement du produit national brut au prix du marché.

Étendue de l'audit

1.19. La base de perception des ressources TVA et PNB est déterminée au moyen de données statistiques, ce qui ne permet pas de réaliser un audit, au sens comptable, des données sous-jacentes. Dans ce contexte, et sur la base des données TVA et PNB utilisées par la Commission, l'audit opéré par la Cour a été centré sur la vérification de l'exactitude du calcul des contributions de chaque État membre aux divers stades du processus, depuis le budget initial jusqu'à l'apurement définitif, pour les exercices concernés.

Constatations

1.20. Les États membres sont tenus de transmettre à la Commission les bases de ressources afférentes aux années n – 1 et précédentes avant le 31 juillet dans le cas de la TVA ⁽¹⁹⁾ et avant le 1^{er} octobre dans celui du PNB ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁴⁾ JO L 293 du 12. 11. 1994, p. 9.

⁽¹⁵⁾ JO L 155 du 7.6. 1989, p. 1, codifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000, entré en vigueur le 31 mai 2000.

⁽¹⁶⁾ JO L 175 du 13.7.1996, p. 3.

⁽¹⁷⁾ JO L 155 du 7.6.1989, p. 9.

⁽¹⁸⁾ JO L 49 du 21.2.1989, p. 26.

⁽¹⁹⁾ Articles 7 et 9 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89.

⁽²⁰⁾ Article 3, paragraphe 2 de la directive 89/130/CEE, Euratom.

1.21. En 1999, la transmission tardive, par plusieurs États membres, de bases appropriées — en particulier pour ce qui concerne le PNB — a réduit le temps disponible pour la vérification. L'étendue et la nature des contrôles effectués par la Commission sur les données relatives au PNB n'étaient pas suffisamment documentées ⁽²¹⁾.

Résultat de l'audit

1.22. Compte tenu des limites dans lesquelles s'inscrit l'audit, la Cour a obtenu une assurance raisonnable concernant la fiabilité du système de perception des ressources TVA et PNB mis en place par la Commission.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES*Ressources propres traditionnelles*

1.23. La Cour a examiné les suites réservées par la Commission, sur les plans financier et réglementaire, aux observations les plus importantes formulées dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 1994 à 1997 ainsi que dans son rapport spécial n° 13/98 relatif à l'utilisation des techniques d'analyse de risque dans les contrôles douaniers et le dédouanement des marchandises ⁽²²⁾. L'évaluation des mesures correctrices adoptées pour donner suite aux observations de la Cour repose sur les informations disponibles à la Commission.

Suivi au niveau de la gestion financière

1.24. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1994, la Cour faisait état de ressources propres traditionnelles qui n'avaient pas été constatées ou mises à disposition de la Commission par certains États membres conformément à la réglementation; ces observations ont donné lieu à la constatation d'intérêts de retard pour 0,4 million d'euros, qui ont été entièrement recouverts. Les contrôles effectués par la Commission à la suite des observations formulées par la Cour à propos de retards systématiques affectant l'apurement du régime du

⁽²¹⁾ Rapport spécial n° 17/2000 relatif au contrôle, par la Commission, de la fiabilité et de la comparabilité du PNB des États membres, point 57, en cours de publication au Journal officiel, disponible sur le site Internet de la Cour des comptes européenne.

⁽²²⁾ JO C 375 du 3.12.1998.

transit ont donné lieu à la constatation d'intérêts de retard pour 2,4 millions d'euros, dont seulement 0,1 million d'euros ont été recouverts. Le suivi financier de deux des cinq cas traités dans le cadre de l'assistance mutuelle mentionnés dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1994 était toujours en cours au moment de l'enquête.

1.25. Les observations formulées par la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1995 portaient sur l'application des régimes du perfectionnement actif et de l'entrepôt, ainsi que sur l'application des accords d'union douanière. Sur la base de ces observations, la Commission a recouvert 3,6 millions d'euros en intérêts de retard, et 26 530 euros en principal. La Cour avait en outre constaté une application incorrecte de l'accord d'union douanière avec la Turquie pendant la période 1973-1995 consistant en l'exportation vers ce pays, avec des certificats A.TR, de produits issus du régime de perfectionnement actif qui n'avaient pas préalablement été mis en libre pratique. La Commission avait estimé que la législation communautaire ne permettait pas de recouvrer *a posteriori* les droits correspondants à la mise en libre pratique des produits concernés, mais elle s'était engagée à demander aux États membres d'invalider les certificats A.TR indûment délivrés et à en informer les autorités turques. La Cour constate que la Commission s'est adressée aux États membres en mars 1997 en leur demandant de réexaminer les certificats émis pendant la seule période du 1^{er} mars 1994 au 18 mars 1995 et que, selon les informations dont la Commission dispose, aucun État membre n'a invalidé de certificats A.TR.

1.26. Les observations contenues dans le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1996, qui avaient pour objet la gestion financière de la Commission et des États membres, les zones franches, le perfectionnement actif ainsi que la constatation et le recouvrement *a posteriori* des ressources propres traditionnelles ont fait l'objet d'un suivi approprié.

1.27. Le rapport annuel relatif à l'exercice 1997 contenait des observations, sans incidence financière directe, relatives à l'utilisation des techniques d'analyse de risque ainsi que des observations d'audit financier portant sur des montants de ressources propres non mises à disposition ou mises à disposition avec retard. Ces dernières ont fait l'objet d'un suivi adéquat, la Commission ayant recouvert 15,3 millions d'euros en principal et 1,3 million d'euros en intérêts de retard.

Suivi au niveau de la réglementation communautaire

1.28. La Cour a examiné le suivi par la Commission des aménagements de la réglementation communau-

taire envisagés dans ses réponses aux observations de la Cour dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 1994 à 1997. Dans ces réponses, la Commission a prévu des modifications réglementaires notamment dans le régime du transit, du perfectionnement actif, des traitements tarifaires préférentiels, dans la gestion des créances irrécouvrables, dans les procédures de constatation et de recouvrement *a posteriori* ainsi que dans les procédures d'assistance mutuelle dans le cadre de la lutte contre la fraude douanière.

1.29. La période sous revue a vu aboutir une modification du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89⁽²³⁾ visant à uniformiser les informations financières transmises à la Commission par les États membres; une autre proposition de modification de ce règlement, relative aux conditions de mise en non-valeur des ressources propres traditionnelles était toujours à l'examen au moment de l'enquête⁽²⁴⁾.

1.30. Les observations en matière d'assistance mutuelle et de recouvrements *a posteriori* contenues dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1994 devaient notamment déboucher sur une amélioration des dispositions du code des douanes relatives à la prescription ainsi qu'à la garantie de la dette douanière. Au moment de l'examen de la Cour, ces modifications étaient toujours en cours de discussion⁽²⁵⁾.

1.31. Dans le domaine du transit communautaire, la Commission n'a pas encore été en mesure de mettre en œuvre la proposition de la Cour de renforcer les dispositions du code relatives à la garantie globale. Les dispositions en vigueur permettent toujours le placement de marchandises sous le régime du transit, en dépit d'une garantie globale devenue insuffisante en raison d'opérations antérieures non apurées.

Ressources propres TVA-PNB

Introduction

1.32. Le PNB constitue l'agrégat de référence pour le calcul de la quatrième ressource servant au financement du budget communautaire. Dans ce contexte, une

⁽²³⁾ Règlement (Euratom, CE) n° 1355/96 (JO L 175 du 13.7.1996) modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 (JO L 155 du 7.6.1989).

⁽²⁴⁾ Document COM(1998) 209 final.

⁽²⁵⁾ Proposition de règlement (CE) du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire [COM(1998) 226 final, du 8 juin 1998].

nouvelle édition du système européen des comptes (SEC 95) a remplacé en 1999 le système européen de comptes économiques intégrés, deuxième édition (SEC 79) ⁽²⁶⁾. Dans son application, le SEC 95 prend davantage en compte les changements économiques récents et les progrès statistiques des dernières années. Aussi le PNB estimé selon le SEC 95 est-il un indicateur plus fiable et plus comparable de la capacité contributive des États membres. Cette nouvelle version est applicable à «tous les actes communautaires où il est fait référence au SEC ou à ses définitions». Cependant, «[...] aux fins du budget et des ressources propres, par dérogation, le SEC 79 est en vigueur» ⁽²⁷⁾.

1.33. À trois reprises ⁽²⁸⁾, la Cour a observé et critiqué l'utilisation d'un système dual de normes de comptabilité nationale (SEC 79 et SEC 95).

1.34. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1997 et son rapport spécial n° 6/98 relatif au bilan du système des ressources fondées sur la TVA et le PNB ⁽²⁹⁾, la Cour regrette l'usage de deux systèmes de comptabilité en arguant de la non utilisation d'un outil performant désormais disponible. La Cour observe que l'utilisation du SEC 79 reflète moins bien que le SEC 95 la capacité contributive des États membres. Enfin, la Cour souligne que le SEC 95 étant utilisé dans d'autres domaines de la politique de l'Union, il existe un risque de confusion dans le choix du système de normes comptables.

1.35. Dans l'avis n° 8/99 sur une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne ⁽³⁰⁾, la Cour a pris acte de

⁽²⁶⁾ Paragraphe 2 de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (JO L 310 du 30.11.1996).

⁽²⁷⁾ Premier point de l'article 8 du règlement (CE) n° 2223/96.

⁽²⁸⁾ — Rapport annuel relatif à l'exercice 1997 (JO C 349 du 17.11.1998).

— 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).

— 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).

⁽²⁹⁾ Points 3.17, 3.20 et 3.21 du rapport spécial n° 6/98.

⁽³⁰⁾ Point 9 de l'avis n° 8/99.

l'effet qu'aurait sur les ressources propres, l'utilisation exclusive du SEC 95 et le remplacement du concept de PNB par celui de revenu national brut (RNB). La Cour rappelle que les critères de financement de l'Union européenne doivent traduire au mieux la capacité contributive des États membres.

Les coûts du système dual de normes comptables actuel

1.36. Comme la Cour l'a souligné dans ses observations antérieures ⁽³¹⁾ appuyées par la Commission ⁽³²⁾ (qui a proposé le seul SEC 95 afin de disposer d'un indicateur plus fiable et plus comparable de la capacité contributive des États membres), le système actuel n'est pas satisfaisant.

1.37. Le maintien du SEC 79 a pour conséquence que les comptes établis actuellement suivant le SEC 95 font l'objet d'une conversion à rebours uniquement aux fins des ressources propres ⁽³³⁾. Cette double comptabilité représente un coût supplémentaire, tant pour les instituts nationaux de statistiques des États membres que pour le contrôle interne de la Commission.

1.38. En outre, le risque d'erreurs dans la chaîne de passage du SEC 95 au SEC 79 est toujours possible. En ce qui concerne les prévisions d'assiettes, les taux de croissance prévus selon le SEC 95 sont appliqués, par approximation, à des assiettes estimées selon le SEC 79.

1.39. Enfin, en n'utilisant pas le SEC 95 dans le calcul des ressources propres, l'Union européenne se prive d'un indicateur de meilleure qualité de la capacité contributive des États membres.

⁽³¹⁾ Voir point 1.34.

⁽³²⁾ Réponses de la Commission au rapport spécial n° 6/98, points 3.17 à 3.22. Réponses de la Commission au rapport annuel relatif à l'exercice 1997, point 1.26.

⁽³³⁾ Décision 97/178/CE, Euratom de la Commission du 10 février 1997 relative à la définition d'une méthodologie de passage entre le système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté européenne (SE 95) et le système européen de comptes économiques intégrés (SEC 2^e édition) (JO L 75 du 15.3.1997).

La décision sur les ressources propres

1.40. Lors de la session du 8 mai 2000, le Conseil (Ecofin) a adopté une orientation commune sur un projet de décision ⁽³⁴⁾ qui vise à utiliser le SEC 95 comme référence unique pour la comptabilité nationale et par conséquent, son emploi dans le calcul des ressources propres du budget communautaire.

1.41. Après son adoption définitive, cette décision devra être ratifiée par les États membres.

Conclusion

1.42. La Cour note que les récentes propositions de décision vont dans le sens des observations qu'elle avait précédemment formulées. Le projet de décision assure l'utilisation unique du SEC 95 dans le cadre de la comptabilité nationale (voir point 1.40). Sa mise en œuvre permettra d'éviter des coûts inutiles et de rendre le système plus satisfaisant (voir points 1.37 à 1.39).

OBSERVATIONS RELATIVES AU RÉGIME DU PERFECTIONNEMENT PASSIF

1.43. Le régime du perfectionnement passif est un régime douanier ⁽³⁵⁾ ayant une incidence économique, qui est utilisé comme un instrument de la politique commerciale de la Communauté visant à faciliter les échanges, permettant d'exporter temporairement des marchandises hors du territoire douanier de la Communauté et de réimporter les produits élaborés à l'aide de ces marchandises (produits compensateurs) en exonération totale ou partielle des droits à l'importation.

1.44. Le régime du perfectionnement passif représente une part de moins en moins importante (2,2 % en 1997) de l'ensemble des importations communautaires; cela est essentiellement dû au fait qu'une grande partie des échanges réalisés dans ce cadre ne sont plus taxables sous les régimes préférentiels accordés aux opérateurs traditionnels du régime de perfectionnement passif, tels que les opérateurs des pays d'Europe centrale et orientale. Le plus souvent, les opérateurs utilisent le perfectionnement passif comme une garantie contre les diffi-

cultés d'obtention de certificats d'origine dans les pays où les opérations de perfectionnement sont effectuées. En 1995, la Commission estimait que l'exonération de droits au titre du perfectionnement passif entraînait une diminution des ressources propres traditionnelles de 556 millions d'euros.

1.45. Le régime du perfectionnement passif connaît une concentration géographique et sectorielle (textiles, électroménager et électronique, aérospatiale, outillage, chaussures, véhicules automobiles, optique et photographie, meubles). En 1997, un État membre ⁽³⁶⁾ représentait 48 % et six autres ⁽³⁷⁾ 44 % des réimportations réalisées dans le cadre du régime de perfectionnement passif.

1.46. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1990, la Cour avait présenté une conclusion analogue à celle qui figure au point 1.56. La réglementation communautaire sur le perfectionnement passif n'a pas encore été modifiée.

Conditions économiques

1.47. L'article 148, point c), du code des douanes stipule que l'autorisation n'est accordée que «pour autant que l'octroi du bénéfice du régime du perfectionnement passif ne soit pas de nature à porter gravement atteinte aux intérêts essentiels des transformateurs communautaires (conditions économiques)».

1.48. Les enquêtes réalisées par la Cour, tant en 1990 qu'en 1999, ont montré que les autorités des États membres s'acquittent très diversement de l'obligation fondamentale qui leur est imposée d'examiner les conditions économiques. Dès 1990, deux États membres ⁽³⁸⁾ avaient renoncé à demander à leurs agents de prendre en considération les conditions économiques lors de l'examen d'une demande. Trois États membres ⁽³⁹⁾ considéraient qu'une augmentation de la valeur constitue une justification suffisante. Trois autres ⁽⁴⁰⁾ exigent un contrôle sans en préciser les critères. Quatre États membres ⁽⁴¹⁾ centralisent les demandes d'autorisation par le biais de procédures administratives interministérielles. Dans un État membre ⁽⁴²⁾, la procédure d'autorisation du perfectionnement passif fait intervenir des agents au niveau de la direction générale et des représentants de huit ministères et du secteur privé.

⁽³⁶⁾ L'Allemagne.

⁽³⁷⁾ La Belgique, le Luxembourg, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

⁽³⁸⁾ Les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

⁽³⁹⁾ L'Allemagne, la Finlande et l'Autriche.

⁽⁴⁰⁾ L'Espagne, la France et le Portugal.

⁽⁴¹⁾ La Belgique, la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

⁽⁴²⁾ L'Italie.

⁽³⁴⁾ Décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

⁽³⁵⁾ Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, articles 146 à 160 (JO L 302 du 19.10.1992), et règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, articles 748 à 787 (JO L 252 du 11.10.1993).

1.49. Au cours de l'audit, la Cour n'a pas relevé de cas où un transformateur communautaire aurait déclaré avoir été gravement lésé en raison d'une autorisation de perfectionnement passif. Elle n'a pas non plus constaté de cas où une demande aurait été rejetée.

1.50. Dans le cadre d'un séminaire Matthaeus organisé par la Commission en septembre 1998, les représentants des administrations douanières nationales ont conclu que l'examen préalable des conditions économiques n'était plus justifié en ce qui concerne le perfectionnement passif.

Procédure d'autorisation

1.51. Deux États membres ⁽⁴³⁾, représentant plus de la moitié des réimportations sous le régime du perfectionnement passif, ont simplifié leurs procédures d'autorisation au minimum en délivrant des autorisations de caractère permanent pour des quantités et des périodes illimitées. Un autre ⁽⁴⁴⁾ applique une procédure d'autorisation ayant le même effet. Ces procédures existent depuis de nombreuses années.

Calcul de l'exonération de droits de douane

1.52. En 1991, la Cour concluait que la méthode de calcul des droits devait être simplifiée, la taxation par différence utilisée à l'époque étant la principale source d'erreur. En janvier 1998, alors que la Commission examinait le rapport de la Cour de 1991, la question de la modification de la méthode de calcul a de nouveau été posée. À ce jour, aucun changement n'a été apporté à cette méthode. La méthode de calcul par différence pourrait être remplacée par un calcul fondé sur la valeur ajoutée aux produits compensateurs.

Vulnérabilité du régime de perfectionnement passif à la fraude et aux irrégularités

1.53. Les autorités des États membres considèrent que le perfectionnement passif n'est pas un régime douanier porteur de risques de fraude majeurs ou substantiels. Selon un rapport de la Commission, cette opinion est étayée par la vaste expérience acquise en matière d'échanges internationaux. Cependant, l'enquête de la Cour a permis d'établir que ce système est susceptible de générer des erreurs. Le régime du perfectionnement comporte certains risques spécifiques (par exemple la nécessité de connaître la quantité et la valeur précises de

chaque marchandise communautaire incorporée dans les produits compensateurs réimportés). Le plus souvent, les erreurs ont été découvertes à la suite d'un audit des registres des opérateurs postérieur à l'importation.

1.54. Le rapport annuel de la Commission pour 1998 ⁽⁴⁵⁾ qui résume les communications des États membres relatives à leurs activités d'inspection dans le domaine des ressources propres traditionnelles (annexe 7) contient des informations détaillées sur la vulnérabilité des régimes douaniers à la fraude et aux irrégularités. Le nombre de cas enregistrés en ce qui concerne le régime du perfectionnement passif est de 309 (1 220 411 euros) sur un total de 125 654 (376 959 482 euros). La proportion relative des fraudes et irrégularités commises dans le cadre de ce même régime est de 0,3 %, pourcentage égal à celui de 1997, mais inférieur à celui de 1996 (1,76 %).

1.55. Au cours de la période 1996-1999, huit États membres ont signalé 70 cas d'irrégularités relatives au régime du perfectionnement passif représentant un montant total de 5 646 109 euros. La Cour a analysé ces cas afin d'en apprécier la nature précise et est parvenue à la conclusion que la plupart des irrégularités concernent la méthode de calcul des droits par différence, déjà mentionnée au point 1.52. En outre, de nombreuses irrégularités concernent l'exportation de produits textiles non originaires de la Communauté ou l'incorporation de produits de ce type dans les produits transformés.

Conclusion

1.56. La Cour soutient la proposition de la Commission visant à moderniser les régimes douaniers ayant une incidence économique. S'agissant en particulier du perfectionnement passif, la Cour considère que:

- d'une manière générale, les conditions économiques ne doivent plus être prises en considération (voir points 1.47 à 1.50),
- les autorisations ne devraient pas être accordées lorsque les produits compensateurs peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel (voir point 1.44),
- la procédure d'autorisation préalable devrait être ramenée au strict minimum en ouvrant l'accès à l'exonération au stade de la réimportation (voir point 1.51),
- la méthode de calcul devrait être simplifiée (voir point 1.52).

⁽⁴³⁾ L'Allemagne et les Pays-Bas.

⁽⁴⁴⁾ Le Royaume-Uni.

⁽⁴⁵⁾ COM (2000) 107 final du 29 février 2000.

RAPPROCHEMENT DE DONNÉES AUX FINS DE LA LUTTE ANTIFRAUDE

Fraude à la TVA et analyse des risques

1.57. La fraude à la TVA ⁽⁴⁶⁾ résulte soit d'une réduction des ventes déclarées soit d'une surcomptabilisation des coûts de production (coûts intermédiaires), soit encore d'une combinaison des deux. Le choix de l'un ou de l'autre type est fonction du secteur économique d'appartenance des assujettis et des opportunités qui s'y rattachent.

1.58. Les opérateurs non enregistrés (économie souterraine) constituent un cas particulier de fraude totale, étant donné que leur activité n'est pas déclarée au fisc.

1.59. Dans le domaine de la TVA, un certain nombre d'éléments conduisent à augmenter les risques de fraude:

- a) nombre important d'opérateurs;
- b) complexité des règles et existence de régimes particuliers;
- c) circulation des biens et services hors-taxes entre des assujettis établis dans différents États membres;
- d) taux de TVA différents entre les États membres;
- e) rapidité de mise en œuvre des mécanismes frauduleux;
- f) fragmentation du marché unique en quinze espaces administratifs différents et coopération insuffisante entre les États membres;
- g) ressources de contrôle limitées.

⁽⁴⁶⁾ La fraude à la TVA n'est qu'un élément de la perte plus générale de recettes fiscales. Les enjeux financiers des impôts directs et des cotisations sociales, et le cas échéant des accises, sont bien plus importants que pour la seule TVA. Toutefois, comme les éléments constitutifs de ces différentes assiettes sont communs, la «cohérence» comptable au niveau des assujettis affecte simultanément tous ces prélèvements fiscaux.

1.60. Les analyses du phénomène de la fraude, dont celle effectuée par la Commission ⁽⁴⁷⁾, ont montré que la nature autorégulatrice de la TVA, supposée fondée sur des intérêts contradictoires entre assujettis ⁽⁴⁸⁾, n'est qu'apparente. Nombreux sont les mécanismes décelés qui ont pour effet de contourner ce principe.

1.61. En raison notamment des ressources limitées dont elles disposent, les administrations fiscales des États membres ont intérêt à cibler leurs contrôles en fonction du risque de fraude présenté par les opérateurs. C'est par une analyse des risques appropriée, utilisant à la fois les informations disponibles suite aux contrôles et celles provenant d'autres sources, que les contrôles peuvent être utilement orientés.

1.62. L'un des instruments permettant d'identifier les secteurs à risque consiste à comparer les données fiscales (déclarations des assujettis au titre des différents impôts) avec des données statistiques provenant d'autres sources.

L'utilisation des statistiques

1.63. En général, les procédures de comparaison entre données statistiques et données fiscales se bornent à rapprocher la valeur ajoutée résultant des déclarations TVA d'un agrégat analogue ayant fait l'objet d'une estimation par les statistiques de comptabilité nationale.

1.64. Une telle comparaison a cependant le désavantage de ne mettre en exergue qu'un seul des types de fraude mentionnés au point 1.57, à savoir la réduction des ventes déclarées. En effet, en se fondant sur la valeur ajoutée, seule la production des biens et services est prise en compte, leur destination dans le processus économique n'est pas considérée. Une analyse fine de la fraude impliquerait toutefois d'observer de près aussi le phénomène de surcomptabilisation des coûts de production par les assujettis. Pour ce faire, une observation directe à partir des composantes de la valeur ajoutée, comme les consommations intermédiaires, est nécessaire.

⁽⁴⁷⁾ Voir notamment le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, établi en application de l'article 14 du règlement n° 218/92 et de l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89, COM (2000) 28 final du 28 janvier 2000.

⁽⁴⁸⁾ Chaque assujetti a théoriquement intérêt à réclamer une facture pour ses achats, sans quoi il ne pourrait pas réclamer la déduction de la TVA payée en amont.

La comparaison des consommations intermédiaires

1.65. La Cour a pris connaissance d'une méthodologie, élaborée par un État membre, qui vise à comparer entre elles des sources fiscales et statistiques, et ce à partir aussi bien de la production des biens que de leur destination dans le processus économique.

1.66. En effet, les données statistiques ⁽⁴⁹⁾ contiennent une estimation de l'ensemble des échanges entre producteurs de biens et de services, en amont de leur utilisation par les destinataires finals (majoritairement les ménages). Cela permet d'avoir une estimation directe des consommations intermédiaires utilisées dans le processus de production.

1.67. En disposant de données du même type, mais découlant des déclarations fiscales, on peut mettre en évidence des éventuelles surévaluations des consommations intermédiaires déclarées, y compris par secteur économique. On peut, par la même occasion, identifier une sous-déclaration des ventes.

1.68. L'intérêt à comparer des données d'origine différente, provenant de sources statistiques et fiscales, constitue en même temps la vraie difficulté à résoudre. Il y a lieu en fait de rendre homogènes les concepts sous-jacents.

1.69. À l'initiative de la Cour, cette méthodologie a été mise en œuvre dans un autre pays. Cette deuxième expérience a confirmé le bien-fondé de l'approche méthodologique et s'est avérée probante sur le plan pratique, même si des adaptations se sont avérées nécessaires en fonction des particularités des données disponibles.

Les résultats obtenus

1.70. Les travaux ont montré, pour les deux pays concernés, que les coûts de production déclarés au fisc

sont supérieurs à ceux découlant des statistiques de comptabilité nationale. Des écarts sensibles ont été constatés ⁽⁵⁰⁾. Cela révèle l'existence d'une typologie spécifique de fraude qui vise à diminuer l'assiette d'imposition, en augmentant indûment les coûts en amont.

1.71. Comme indiqué au point 1.64, l'utilisation de la seule valeur ajoutée fragilise la signification des comparaisons car les éventuels problèmes dans les estimations en amont à ces données (chiffre d'affaires et coûts intermédiaires) ne sont pas pris en compte.

Conclusion

1.72. L'application de la méthodologie utilisée dans deux États membres devrait être étendue aux autres pays, moyennant les adaptations et les améliorations nécessaires. Sous réserve d'une coopération entre administrations fiscales et offices statistiques, un tel exercice peut être réalisé à partir de données existantes, dès lors sans charge administrative ultérieure pour les assujettis (voir point 1.69).

1.73. La meilleure connaissance de la situation qui en découlerait, au niveau de la sous-déclaration des ventes comme de la surcomptabilisation des coûts intermédiaires, par secteur économique, est susceptible d'affiner l'analyse des risques et d'apporter aux contrôles les correctifs nécessaires en vue d'une meilleure efficacité (voir point 1.70). Ceci répondrait d'ailleurs aux préoccupations exprimées par la Commission quant aux sérieuses lacunes dont sont affectées les stratégies de contrôle au niveau national ⁽⁵¹⁾. Il appartient à la Commission et aux États membres de prendre les initiatives utiles, à la lumière de leurs responsabilités diverses en matière d'évaluation des systèmes nationaux de TVA et de contrôle de la production des statistiques.

⁽⁴⁹⁾ Il s'agit, en particulier, du cadre entrées-sorties. Il décrit dans le détail les activités de production et les opérations sur produits, en rassemblant à la fois les ressources et les emplois. Pour une description plus détaillée, voir les définitions du SEC 95, notamment le chapitre 9 (JO L 310 du 30.11.1996, pages 264 à 286).

⁽⁵⁰⁾ Les écarts se situent entre 10 et 20 %. Le constat se réfère à une comparaison effectuée au niveau macroéconomique agrégé, pour le secteur privé (hors finances et agriculture).

⁽⁵¹⁾ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, établi en application de l'article 14 du règlement (CEE) n° 218/92 et de l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89, COM (2000) 28 final du 28 janvier 2000.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

1.2. La Commission est très intéressée par toute initiative concernant la lutte antifraude en matière de TVA et elle s'attache particulièrement aux actions énumérées dans sa réponse aux points 1.57 à 1.62. Néanmoins, il faut signaler que, selon les termes du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89, l'assiette de TVA des États membres est calculée uniquement à partir des recettes encaissées par chacun des États membres.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.5. L'expérience démontre qu'il est particulièrement difficile de faire des prévisions au sujet du titre 9 «Recettes diverses» car il s'agit d'une addition de montants peu significatifs dépendant d'un grand nombre d'ordonnateurs. Pour cette même raison, la Commission estime qu'un commentaire plus détaillé ne devrait pas nécessairement améliorer l'information déjà disponible.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Ressources propres traditionnelles

Constatations

1.11. La Commission assure le suivi de tous les cas de mise à disposition tardive des ressources propres. Dès qu'un retard est constaté, suite aux activités de contrôle de la Commission ou aux contrôles de la Cour des comptes, la demande d'intérêts de retard est adressée à l'État membre concerné dans les plus brefs délais.

1.12. La Commission confirme que la comptabilité séparée contient des erreurs soit ponctuelles, soit de nature structurelle. Depuis quatre ans, la Commission fait de la comptabilité séparée un des thèmes principaux de ses contrôles dans tous les États membres et cette ligne sera maintenue à l'avenir. Dès qu'une anomalie est détectée, la Commission prend les mesures qui s'imposent à l'encontre de l'État membre, y compris, lorsque ceci s'avère nécessaire, en engageant une procédure d'infraction.

1.14. La Commission est consciente des difficultés liées à la centralisation des données de la comptabilité séparée dans quelques États membres. La Commission souligne que cette centralisation s'effectue à partir d'une multitude de registres comptables tenus au niveau local (bureaux de douane) dont l'informatisation n'est pas réalisée dans tous les États membres. La Commission vérifie régulièrement les écritures de la comptabilité séparée lors de ses missions de contrôle et les anomalies constatées font l'objet des actions de correction nécessaires.

1.15. Quant à l'harmonisation des règles applicables à la comptabilité séparée, les actions de contrôle de la Commission visent à s'assurer de la conformité de la tenue de la comptabilité séparée au regard du droit communautaire. Les anomalies constatées sont suivies des actions appropriées afin de demander les régularisations comptables nécessaires et, le cas échéant, l'adaptation des règles nationales au droit communautaire. À titre d'exemple, face au refus opposé par l'Allemagne aux demandes de la Commission, deux procédures d'infraction sont en cours d'élaboration à l'encontre de cet État membre. Par ailleurs, l'examen par les services de la Commission de 282 demandes de mise en non-valeur présentées récemment par l'Allemagne a révélé que 56 % des cas étaient comptabilisés de façon incorrecte.

1.16. En ce qui concerne le calcul de la provision des créances de la comptabilité séparée de ressources propres à inclure dans le bilan, la Commission, tout en considérant qu'une provision de 100 % est une solution acceptable compte tenu des informations disponibles, appliquera, dès l'établissement des comptes de l'exercice 2000, un mode de calcul de la provision qui tiendra compte des statistiques de recouvrement des années précédentes.

Résultat de l'audit

1.17. Pour les anomalies détectées par la Cour dans un bureau de douanes, la Commission engagera les actions nécessaires dès qu'elle aura finalisé l'analyse du dossier.

Ressources propres TVA/PNB

Constatations

1.21. Il est exact que certains États membres ont transmis leurs données annuelles relatives au PNB après la date limite, ce qui a réduit le temps disponible pour les vérifications, de sorte que les chiffres du PNB n'ont pas pu être transmis plus

tôt au comité PNB et à la DG Budget. Eurostat a pris des dispositions pour veiller à ce que de tels retards ne se reproduisent pas. Cependant, ces retards n'ont eu aucune incidence sur la qualité des vérifications effectuées sur les données.

L'examen de la Commission ne se limite pas simplement au questionnaire annuel sur le PNB, mais porte aussi sur la vérification des inventaires et les résultats des missions de contrôle. La réponse de la Commission au rapport spécial n° 17/2000 reconnaît la nécessité d'améliorer la documentation.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Ressources propres traditionnelles

Suivi au niveau de la gestion financière

1.24. Les cas de fraudes et d'irrégularités relevant de l'assistance mutuelle mentionnés dans le rapport annuel 1994 de la Cour qui sont encore ouverts concernent des dossiers complexes pour lesquels les actions de recouvrement nécessaires seront prises, le cas échéant, dès que les recours administratifs et judiciaires seront terminés.

En ce qui concerne la différence entre les montants d'intérêts de retard demandés et les montants versés, celle-ci s'explique principalement par le fait que les Pays-Bas, débiteurs pour 5 323 395,06 NLG, ont refusé leur responsabilité. La Commission, après avoir adressé une lettre de mise en demeure aux Pays-Bas en 1998, leur a notifié en date du 2 février 2000 un avis motivé. Les Pays-Bas ayant répondu en maintenant leur position de refus, la Commission étudie les conditions du recours en justice.

1.25. La Commission confirme que, en l'absence d'une demande de mise en libre pratique de la part de l'exportateur, le droit communautaire ne permet pas à l'administration de procéder au recouvrement de droits de douane du seul fait de l'émission injustifiée d'un certificat A.TR. La seule mesure à prendre consistait donc à invalider de tels certificats permettant ainsi la collecte des droits à l'importation par la Turquie. Par conséquent, la Commission estime qu'aucune perte de ressources propres traditionnelles n'est intervenue.

La demande que la Commission avait adressée le 18 mars 1997 aux États membres suite au rapport établi par la Cour

pour vérifier la validité des certificats établis se limitait à la période à partir de mars 1994 en raison du délai de prescription de trois ans qui est d'application aussi bien dans la Communauté qu'en Turquie.

Suivi au niveau de la réglementation communautaire

1.30. L'amélioration des dispositions relatives à la prescription est toujours en cours de discussion (procédure de codécision). En ce qui concerne la garantie à exiger dans le cadre d'une procédure de recouvrement a posteriori lorsque les marchandises ont déjà été mises sur le marché, il convient de noter que la question peut être considérée comme résolue dans la pratique pour les opérateurs qui garantissent, dans le cadre du report de paiement, l'ensemble de leurs dettes d'une façon permanente. Les États membres ne se sont pas déclarés favorables à une obligation générale de faire constituer une garantie à l'opérateur faisant l'objet d'un recouvrement a posteriori.

1.31. Pour remédier aux problèmes constatés, la Commission agit notamment par la réforme des dispositions législatives et par la mise en place du nouveau système de transit informatisé, lequel pourra permettre un contrôle efficace des garanties par leur gestion informatisée.

Ressources propres TVA-PNB

Introduction

Les coûts du système dual de normes comptables actuel

1.32 à 1.39. L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2223/96 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC 95) prescrit effectivement d'utiliser le SEC «deuxième édition» (SEC 79) pour les besoins du budget et des ressources propres communautaires tant que la décision 94/728/CE, Euratom sur les ressources propres restera en vigueur.

La Commission note la remarque de la Cour selon laquelle cette solution n'est pas satisfaisante, d'une part parce que le SEC 95 fournit une meilleure indication de la capacité contributive des États membres et, d'autre part, parce que cela conduit à appliquer simultanément deux systèmes de comptes (le SEC 95 et le SEC 79).

La Commission ne peut que partager et soutenir cette position de la Cour, d'autant plus que dans les déclarations au procès verbal du Conseil, elle avait clairement indiqué, au sujet de

l'article 8, paragraphe 1, précité, «qu'elle regrette que cette disposition ait comme résultat de continuer à baser la mesure du PNB, à considérer aux fins du budget et des ressources propres communautaires, sur les comptes nationaux découlant de l'application du SEC "deuxième édition" tant que la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres reste en vigueur, alors que la mesure du PNB résultant de l'application du SEC 95 serait plus exhaustive et plus fiable».

OBSERVATIONS RELATIVES AU RÉGIME DU PERFECTIONNEMENT PASSIF

1.46. La Commission a introduit en 1998 une proposition de modification du code des douanes. La procédure de codécision sur cette proposition n'est pas encore finalisée.

Conditions économiques

1.47 à 1.50. Aucun cas de demande d'autorisation rejetée au motif des conditions économiques n'a été signalé à la Commission depuis les dernières années, ce qui, par ailleurs, confirme les résultats d'audit de la Cour des comptes (voir point 1.49). Le libellé même de l'article 148, point c), du code fait ressortir, et la pratique administrative le confirme, que la protection des intérêts communautaires s'effectue sous la forme d'une clause de sauvegarde.

Cette approche de clause de sauvegarde, conclusion confirmée lors d'un séminaire Matthaues, a été retenue dans le projet de réforme des dispositions d'application du code relatives aux régimes douaniers économiques. On peut donc considérer qu'une harmonisation substantielle des pratiques des États membres est en train de se concrétiser.

Procédure d'autorisation

1.51. La Commission a effectué en 1996 en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni des vérifications sur place portant entre autres sur le perfectionnement passif. Ces contrôles ont permis de constater plusieurs anomalies légères, notamment sur le plan réglementaire.

S'agissant de la période de validité de l'autorisation, le projet de réforme des régimes douaniers économiques prévoit une période de validité maximale de trois ans. Les possibilités pour les opérateurs de bénéficier du régime du perfectionnement passif sans autorisation préalable seront considérablement élargies.

Calcul de l'exonération de droits de douane

Vulnérabilité du régime de perfectionnement passif à la fraude et aux irrégularités

1.52 à 1.55. L'exonération partielle prévue par le régime du perfectionnement passif est calculée selon la méthode de la taxation différentielle. Actuellement, le code ne permet de déroger au principe de la taxation différentielle qu'en cas d'opérations de réparation à titre onéreux dont l'exonération partielle est déterminée en prenant en considération la plus-value acquise aux pays tiers.

Le projet de réforme des régimes douaniers économiques qui prévoit l'introduction de la taxation de la plus-value nécessitera l'accord préalable du Conseil et du Parlement européen sur la proposition de la Commission relative à l'amendement du code des douanes présenté en 1998, actuellement en deuxième lecture en procédure de codécision.

La Commission est consciente des risques d'erreurs liés au régime du perfectionnement passif. Néanmoins, étant donné que les implications pour le budget ne sont pas très importantes, la Commission, sur la base d'analyses de risque, a orienté ses contrôles vers des domaines plus sensibles au regard du budget communautaire, sans toutefois complètement délaisser ce régime qui était un des thèmes de contrôle pour quatre vérifications sur place effectuées en 1996.

Les risques de fraude et d'irrégularités inhérents au régime du perfectionnement passif constatés concernent la taxation différentielle en raison de sa complexité de calcul. L'introduction de la taxation de la plus-value devrait simplifier le régime. Le nombre d'irrégularités portant sur les produits textiles dans le cadre du perfectionnement passif, bien que minime au regard du total de toutes les irrégularités détectées, s'explique par le fait que ce régime est principalement utilisé pour ces produits.

Conclusion

1.56. La Commission souhaite faire observer que:

- l'examen des conditions économiques se fait sur la base d'une approche de clause de sauvegarde,
- les aléas des régimes préférentiels pour les opérateurs étant bien connus, l'intérêt de ces derniers de s'assurer d'une solution de repli en demandant le bénéfice du régime de perfectionnement passif n'est pas a priori injustifié,
- la réforme du code des douanes va réduire la procédure d'autorisation préalable,

— la réforme va simplifier la méthode de calcul.

RAPPROCHEMENT DE DONNÉES AUX FINS DE LA LUTTE ANTIFRAUDE

Fraude à la TVA et analyse des risques

1.57 à 1.62. La Commission a récemment soulevé le problème de la fraude à la TVA dans son rapport fondé sur l'article 14 du règlement (CEE) n° 218/92 et sur l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 ⁽¹⁾. Ce rapport, ainsi que les travaux menés au sein du groupe ad hoc «fraude fiscale» du Conseil, indiquent clairement que le maintien du régime transitoire TVA doit s'accompagner d'un renforcement du contrôle et de la coopération administrative. À cet effet, la Commission a annoncé qu'elle proposera en priorité un renforcement des instruments juridiques communautaires existants en matière de coopération administrative et d'assistance mutuelle ⁽²⁾.

Ce rapport recommande également aux États membres de développer des systèmes d'analyse de risque afin de mieux cibler les ressources limitées des administrations fiscales. Dans le cadre des compétences qui lui incombent, la Commission favorise toute initiative des États membres dans ce domaine, notamment au moyen du financement par le programme Fiscalis des échanges de fonctionnaires et des séminaires sur l'analyse de risque.

La Commission tient à souligner que, dans sa forme la plus grave, la fraude TVA recouvre une criminalité organisée qui exploite les faiblesses du régime transitoire de la TVA relatives aux transactions intracommunautaires par une succession structurée d'opérations criminelles transfrontalières à l'intérieur de la Communauté européenne en n'acquittant pas la TVA due ou en créant injustement des soldes créditeurs à la TVA.

1.59. La Commission est d'avis que les éléments cités par la Cour augmentent effectivement les risques de fraude. Elle

considère en outre que, parmi les éléments susceptibles d'augmenter les risques de fraude, il y a aussi l'absence de base légale claire pour une coordination internationale des enquêtes TVA par l'OLAF/Commission.

L'utilisation des statistiques

La comparaison des consommations intermédiaires

1.63 à 1.69. L'analyse de risque est un procédé systématique de prise de décision basé sur les éléments suivants: premièrement, une collecte et une analyse structurée des informations, deuxièmement une identification structurée des risques et troisièmement une analyse structurée des risques identifiés. Elle a pour but de cibler les contrôles sur des opérateurs individualisés qui représentent les risques les plus sérieux. En matière de TVA, elle s'appuie essentiellement sur des données microéconomiques.

La Commission n'est pas en mesure de se prononcer sur les mérites de la méthode présentée par la Cour. En tout état de cause, la Commission estime qu'il faut rester très prudent en ce qui concerne l'application de cette méthode en tant qu'instrument additionnel permettant d'affiner l'analyse de risque en matière de TVA car les études menées jusqu'à présent n'ont pas abouti à des résultats définitifs.

Conclusion

1.72-1.73. La Commission est disposée à examiner les mérites de la méthode présentée dans le rapport de la Cour des comptes. Elle envisage, en collaboration avec les deux États membres en question, d'en discuter avec les représentants de l'ensemble des États membres réunis au sein du comité consultatif des ressources propres, ce dernier étant l'enceinte compétente en la matière. S'il devait s'avérer que les expériences menées dans ces deux États membres étaient susceptibles d'être reproduites et de fournir une méthodologie utile à d'autres administrations nationales, la Commission ne manquerait pas d'encourager ces dernières à l'ajouter aux autres instruments visés dans la réponse aux points 1.57 à 1.62.

⁽¹⁾ COM(2000) 28 final du 28 janvier 2000.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : «Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur» COM(2000) 348 final, du 7 juin 2000.

CHAPITRE 2 (*)

Politique agricole commune

| 2.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
|---|-----------|
| Introduction | 2.1-2.4 |
| Exécution budgétaire | 2.5-2.24 |
| Budget initial | 2.5 |
| Crédits définitifs | 2.6 |
| Montant des dépenses | 2.7 |
| Crédits provisionnels | 2.8 |
| Recours à la réserve monétaire | 2.9 |
| Inscription de recettes dans le budget des dépenses | 2.10-2.13 |
| Réductions d'avances | 2.14-2.15 |
| Reports de crédits de l'exercice précédent: action d'aide alimentaire à la Russie | 2.16-2.18 |
| Gestion budgétaire | 2.19-2.22 |
| Système informatique | 2.23 |
| Conclusion | 2.24 |
| Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance | 2.25-2.41 |
| Introduction | 2.25 |
| Légalité et régularité des opérations sous-jacentes | 2.26-2.40 |
| Erreurs substantielles | 2.26-2.27 |
| Erreurs systématiques | 2.28-2.31 |
| Erreurs formelles | 2.32-2.35 |
| Réglementation | 2.36-2.40 |
| Conclusion | 2.41 |
| Apurement des comptes | 2.42-2.76 |
| Introduction | 2.42 |
| Apurement des comptes dans le cadre de la procédure en vigueur jusqu'en 1996 | 2.43-2.60 |
| Apurement des comptes de l'exercice 1995 | 2.43-2.59 |
| Conclusion | 2.60 |
| Apurement des comptes dans le cadre de la procédure en vigueur après 1995 | 2.61-2.76 |
| Apurement (financier) des comptes relatifs à l'exercice 1998 | 2.62-2.63 |
| Apurement (financier) des comptes relatifs à l'exercice 1999 | 2.64-2.67 |
| Décisions de conformité | 2.68-2.73 |
| Conclusion | 2.74-2.76 |

(*) Les réponses de la Commission à ce chapitre se trouvent p. 56.

| | |
|--|-------------|
| Suivi des observations antérieures | 2.77-2.129 |
| Introduction | 2.77-2.78 |
| Produits vitivinicoles | 2.79-2.100 |
| Contexte | 2.79-2.83 |
| Maîtrise du volume de vin mis sur le marché | 2.84 |
| Distillation et niveau des prix | 2.85-2.86 |
| Arrachage | 2.87-2.89 |
| Fiabilité des informations | 2.90-2.91 |
| Casier viticole | 2.92-2.95 |
| Corps spécifique de contrôle | 2.96-2.98 |
| Conclusion | 2.99-2.100 |
| Quotas laitiers | 2.101-2.107 |
| Régime des quotas | 2.101-2.104 |
| Conclusion | 2.105-2.107 |
| Lait écrémé et lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation animale | 2.108-2.112 |
| Contexte | 2.108 |
| Mesures prises par la Commission | 2.109-2.110 |
| Conclusion | 2.111-2.112 |
| Importation à taux préférentiel de produits laitiers | 2.113-2.129 |
| Contexte | 2.113-2.121 |
| Mesures prises par les autorités britanniques | 2.122-2.123 |
| Mesures prises par les Pays-Bas | 2.124-2.125 |
| Mesures prises par la Commission | 2.126 |
| Perception des droits éludés | 2.127 |
| Conclusion | 2.128-2.129 |

INTRODUCTION

2.1. Le présent 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 (autres actions agricoles).

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

2.3. Ce chapitre comprend quatre parties, consacrées respectivement à:

- a) l'exécution budgétaire de l'exercice 1999;
- b) l'appréciation spécifique du domaine dans le cadre de la déclaration d'assurance relative à l'exercice 1999;
- c) l'apurement des comptes;
- d) le suivi de certains rapports spéciaux.

2.4. La politique agricole commune a également fait l'objet de la part de la Cour d'autres observations, publiées sous forme de rapports spéciaux ou d'avis. La liste en est donnée en annexe.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Crédits provisionnels

Budget initial

2.5. Pour l'exercice 1999, les crédits initiaux de la sous-section B1 du budget du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Garantie» (FEOGA-Garantie), s'élevaient à 40 940 millions d'euros [y compris 205 millions d'euros de crédits provisionnels et la réserve monétaire ⁽¹⁾ de 500 millions d'euros] (voir **tableau 2.1**) soit 50,5 % de l'ensemble des crédits opérationnels pour paiement du budget. Ces crédits représentaient 90,6 % du plafond des perspectives financières (45 188 millions d'euros), c'est-à-dire de la ligne directrice agricole.

Crédits définitifs

2.6. Au cours de l'exercice, ces crédits initiaux ont été modifiés par deux budgets rectificatifs et supplémentaires (BRS) ⁽²⁾. Ces modifications ont entraîné une réduction de 402 millions d'euros (0,9 %). Les crédits définitifs se sont donc élevés à 40 038 millions d'euros (hors réserve monétaire) (voir **tableau 2.1**). Le total des mouvements — c'est-à-dire la somme des virements (voir points 2.20-2.21) et des BRS — s'est élevé à 4 142 millions d'euros, soit 10,2 % des crédits initiaux (contre 5,2 % en 1998, voir rapport annuel 1998 point 2.4).

Montant des dépenses

2.7. Les dépenses se sont élevées à 39 541 millions d'euros (+ 2 % par rapport à 1998), soit 98 % du montant des crédits disponibles (voir **tableau 2.1**) et 87 % de la ligne directrice agricole. Les produits végétaux ont représenté 67,6 % des dépenses, les produits animaux 23,9 %, les dépenses annexes 1,9 % et les mesures d'accompagnement 6,6 %. Par nature, les dépenses se sont réparties essentiellement entre l'aide directe (74,09 %), les restitutions (14,09 %), les mesures structurelles (6,94 %), les mesures d'intervention (3,6 %). Les mesures structurelles, et dans une moindre mesure, les restitutions ont tendance à augmenter alors que l'aide directe et les mesures d'intervention diminuent légèrement (voir **graphique 2.1**).

⁽¹⁾ La réserve monétaire est destinée à couvrir (au-delà de 200 millions d'euros) l'évolution défavorable de la parité entre le dollar des États-Unis 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.

⁽²⁾ BRS 4/99 (JO L 339 du 30.12.1999) et BRS 5/99 (JO L 88 du 10.4.2000).

2.8. Les crédits provisionnels initialement prévus en faveur du FEOGA-Garantie (205 millions d'euros) n'ont pas été utilisés conformément à leur première destination; ils ont été affectés, au moyen des BRS 4/99 et 5/99, à des postes budgétaires en dehors de la sous-section B1 (pour financer l'aide en faveur des PECO et du Kosovo). C'est pourquoi, ultérieurement, certaines lignes budgétaires, faute de ces crédits provisionnels, ont dû être renforcées ⁽³⁾ par des virements, à concurrence de 169 millions d'euros.

Recours à la réserve monétaire

2.9. Compte tenu de l'évolution défavorable de la parité dollar-euro ⁽⁴⁾, 219 millions d'euros de dépenses supplémentaires ont été enregistrées. Comme le prévoit l'article 12, paragraphe 1, de la décision 94/729/CE du Conseil concernant la discipline budgétaire, la réserve monétaire n'a pas été utilisée, du fait que les crédits disponibles sur les lignes concernées permettaient de faire face aux dépenses. Néanmoins le respect strict du principe de spécialité budgétaire ⁽⁵⁾ aurait dû conduire à ne pas obérer les crédits disponibles des écarts de change.

Inscription de recettes dans le budget des dépenses

2.10. Selon le principe d'universalité ⁽⁶⁾, il ne peut y avoir ni affectation des recettes à des dépenses particulières ni contraction entre les recettes et les dépenses. Néanmoins, un total de 3 057,7 millions d'euros de montants négatifs (contre 2 498 en 1998, voir rapport annuel 1998, point 2.11) figure encore dans les comptes ⁽⁷⁾ du FEOGA-Garantie. L'ensemble des postes dont le solde est négatif s'élève à 1 473,1 millions d'euros alors que le budget tablait sur une recette de 647 millions d'euros seulement (+ 127 %).

⁽³⁾ B1-3 0 0: 13,7 millions d'euros; B1-3 0 1 0: 12,2 millions d'euros; B1-3 0 1 2: 28,3 millions d'euros; B1-3 0 1 4: 0,9 million d'euros; B1-3 6 0 1: 10 millions d'euros; B1-5 0 1 1: 104 millions d'euros.

⁽⁴⁾ Le budget a été établi sur la base d'une parité de 1 euro = 1,09 dollar, alors que la moyenne des cotations sur la période de référence (1.8.1998-31.7.1999) s'établit à 1 euro = 1,11 dollar. Les chapitres affectés par les variations de la parité dollar-euro sont les cultures arables (120 millions d'euros), le sucre (21 millions d'euros), les plantes textiles (62 millions d'euros), les restitutions pour certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles (12 millions d'euros) et les programmes POSEI (4 millions d'euros).

⁽⁵⁾ Voir article 4 du règlement financier.

⁽⁶⁾ Voir articles 4 et 27 du règlement financier.

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

Tableau 2.1 — FEOGA-Garantie 1999

(Mio EUR)

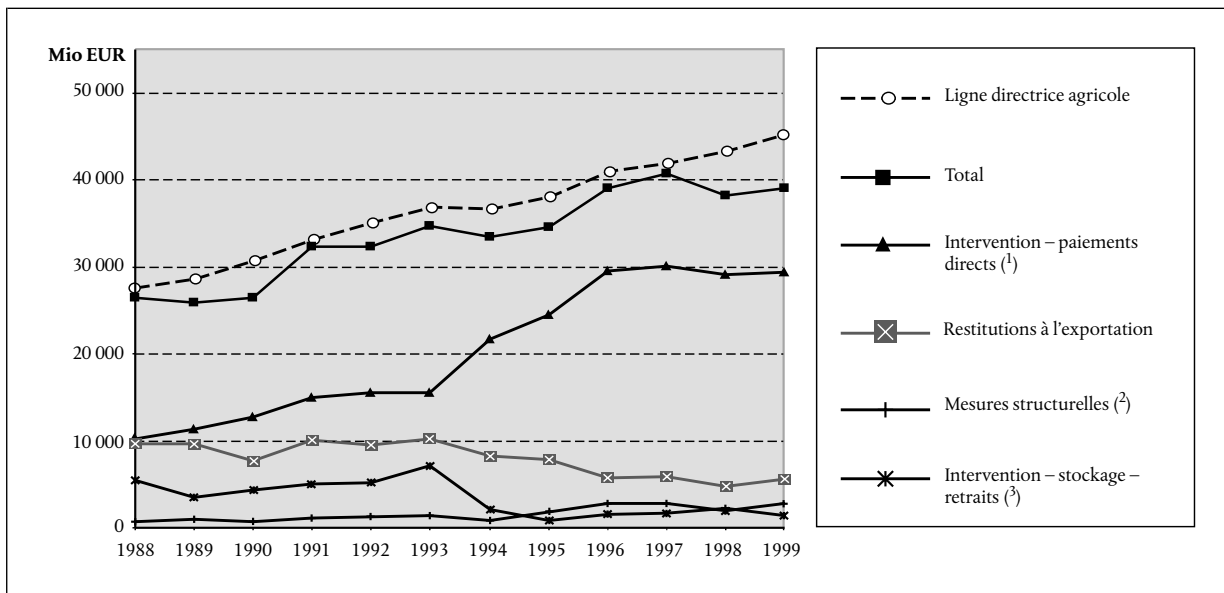
Rubrique des perspectives financières: 1. Sous-section B1: FEOGA-Garantie

| | Total rubrique | Dont: | | | | |
|---|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | B1-1 | B1-2 | B1-3 | B1-5 | B1-6 |
| | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP |
| Plafond des perspectives financières | 45 188 | | | | | |
| Évolution du budget | | | | | | |
| Crédits initiaux ⁽¹⁾ | 40 940 | 27 022 | 9 706 | 1 095 | 2 617 | 500 |
| Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾ | 40 538 | 26 979 | 9 606 | 856 | 2 597 | 500 |
| Différence crédits initiaux et définitifs | - 402 | - 43 | - 100 | - 239 | - 20 | 0 |
| % (Définitifs-initiaux/initiaux) | - 1 | 0 | - 1 | - 22 | - 1 | 0 |
| Exécution du budget | | | | | | |
| Crédits utilisés ⁽³⁾ | 39 541 | 26 739 | 9 440 | 773 | 2 588 | 0 |
| % des crédits définitifs disponibles | 98 | 99 | 98 | 90 | 100 | 0 |
| Crédits reportés à 2000 | 33 | 0 | 0 | 33 | 0 | 0 |
| % des crédits définitifs disponibles | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 |
| Crédits annulés | 964 | 240 | 166 | 50 | 9 | 500 |
| % des crédits définitifs disponibles | 2 | 1 | 2 | 6 | 0 | 100 |

⁽¹⁾ Y compris les crédits provisionnels (B0-40) et la réserve monétaire de 500 Mio EUR.⁽²⁾ Y compris la réserve monétaire de 500 Mio EUR.⁽³⁾ En engagements.

Source: Compte de gestion 1999.

Graphique 2.1 — Évolution des dépenses du FEOGA ventilées selon leur nature (1988-1999)

⁽¹⁾ Intervention - paiements directs: aides compensatoires des prix plus les retraits pour les cultures arables.⁽²⁾ Mesures structurelles: primes d'orientation plus les mesures d'accompagnement.⁽³⁾ Intervention - stockage - retraits: stockage privé plus le stockage public plus les retraits sauf les retraits pour les cultures arables et moins les prélèvements laitiers perçus.

Les autres mesures (aide alimentaire) et les autres dépenses sauf les mesures d'accompagnement ne sont pas reprises dans le graphique figurant ci-dessus. En raison de l'échelle choisie, leur évolution ne serait pas lisible.

Source: Comptes de la Commission.

2.11. Sur ces 1 473,1 millions d'euros l'apurement des exercices antérieurs représente 606 millions d'euros (41,2 %) et les prélèvements supplémentaires dus en raison du dépassement des quotas laitiers 497 millions d'euros (33,7 %). Pourtant, aucune prévision de recette n'avait été inscrite dans le budget au titre de ce dernier poste. Au regard du principe d'annualité, on notera que, pour plus de 40 %, ces prélèvements auraient dû être comptabilisés en 1998.

2.12. Les recettes proviennent aussi des bénéfices réalisés sur les ventes de stocks de produits agricoles en raison, notamment, de dépréciations (correspondant à la différence entre le prix d'achat et le prix d'écoulement estimé) excessives. Pour cinq catégories de stocks, 143 millions d'euros de recettes avaient été prévues. Or, les bénéfices ont atteint 286 millions d'euros⁽⁸⁾, soit le double.

2.13. Enfin, sur ces 1 473,1 millions d'euros, presque 83 millions d'euros concernent dix-neuf postes budgétaires pour lesquels un total de 6 millions d'euros seulement de recettes avait été prévu.

Réductions d'avances

2.14. L'exercice 1999 se caractérise par l'importance des réductions d'avances imposées à différents États membres à cause, d'une part, des faiblesses dans l'application du système intégré et dans l'exécution des contrôles (Grèce: 108 millions d'euros, Portugal: 5 millions d'euros) et, d'autre part, de l'absence de paiement du prélèvement supplémentaire, dû en raison du dépassement des quotas laitiers (Grèce: 2 millions d'euros, Espagne: 5,5 millions d'euros, Italie: 104,7 millions d'euros pour la campagne 1998/1999 et 224,9 millions d'euros pour la campagne 1997/1998, et Royaume-Uni: 0,5 million d'euros).

2.15. La transmission tardive par l'Italie des données relatives au prélèvement supplémentaire dû en raison du dépassement des quotas laitiers pour 1999 a conduit à l'imputation de 134 millions d'euros à l'exercice 2000. Étant donné que ce montant se rapporte à l'exercice 1999, sa comptabilisation dans les comptes de l'exercice 2000 constitue une violation du principe de l'annualité. De même, un montant de 224 millions d'euros relatif à l'exercice 1998 a été perçu et pris en compte au titre de l'exercice en cours.

⁽⁸⁾ Viande bovine: - 180,5 millions d'euros (contre - 95); huile d'olive: - 63,9 millions d'euros (contre - 7); lait écrémé en poudre: - 27,7 millions d'euros (contre - 30); riz: - 11,4 millions d'euros (contre - 6); beurre et crème: - 3 millions d'euros (contre - 5).

Reports de crédits de l'exercice précédent: action d'aide alimentaire à la Russie

2.16. Pour apporter une aide alimentaire à la Russie, 400 millions d'euros de crédits inutilisés ont été virés au chapitre «Programmes alimentaires» du budget 1998 au moyen d'un BRS adopté en décembre 1998. Étant donné l'impossibilité de mettre en œuvre alors un tel programme (voir rapport annuel 1998, point 2.16), ces crédits ont fait l'objet d'une demande de report non automatique à l'exercice 1999. Compte tenu de la longueur de cette procédure et de l'urgence de la mise en œuvre de ce programme la Commission a procédé aussitôt à un virement de 8 millions d'euros⁽⁹⁾ du poste «lait aux écoliers» au poste «action d'aide alimentaire à la Russie». Sur les 400 millions d'euros, 336 ont été dépensés, le solde tombant en annulation. Il aurait finalement été plus indiqué d'inclure directement ces crédits dans le budget 1999 au moyen d'une lettre rectificative.

2.17. Les denrées alimentaires fournies provenaient des stocks de l'Union européenne, ce qui devait, selon les prévisions de la Commission⁽¹⁰⁾, contribuer à alléger les frais de stockage et les restitutions pour la viande porcine. En réalité, l'ensemble des frais de stockage n'ont pas diminué et les crédits pour restitutions à l'exportation pour la viande porcine ont dû faire l'objet d'un renforcement de 61 millions d'euros (+ 29 %). La Commission devrait déterminer les raisons de ces augmentations. Il est possible qu'elles aient résulté des retards ayant affecté les livraisons à la Russie et de la réduction de celles-ci, qui ont eu pour effet de maintenir davantage de marchandises en stock. Bien que la livraison des denrées n'ait été effectuée qu'après le 15 octobre 1999, 80,5 millions d'euros ont été imputés en dépenses d'aide alimentaire sur l'exercice. Cette charge aurait dû être comptabilisée au titre de la dépréciation des stocks puisque, à la fin de l'exercice, ces denrées étaient encore en magasin.

2.18. L'aide alimentaire à la Russie relève, par nature [et comme la Cour l'avait remarqué en 1991 et 1992⁽¹¹⁾], davantage des «Actions extérieures» que des «Dépenses agricoles». Il n'existe pas de justification au financement de ce programme par le FEOGA-Garantie, d'autant que ce type d'aide versée à un pays tiers est traditionnellement imputé au titre B7-2 «Aide alimentaire et humanitaire».

⁽⁹⁾ Virement 9901.

⁽¹⁰⁾ Voir la fiche financière de la Commission pour le règlement relatif à l'aide alimentaire à la Russie.

⁽¹¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1991, points 2.47 et suivants (JO C 330 du 15.12.1992) et rapport annuel relatif à l'exercice 1992, points 2.108-2.109 (JO C 309 du 16.11.1993).

Gestion budgétaire

2.19. La Cour a revu les informations présentées dans le compte de gestion relatif à la gestion budgétaire de l'exercice et, notamment, les explications concernant les écarts entre le budget initialement approuvé et les crédits utilisés.

2.20. La Commission justifie de nombreux virements (voir point 2.6) par l'obligation de renforcer les lignes budgétaires relatives aux restitutions en raison de la faiblesse des prix mondiaux. De plus, le nombre des virements est influencé par la qualité variable des prévisions des États membres. L'imposition aux États membres de délais plus stricts pour la présentation des prévisions et l'instauration d'un système de suivi des prévisions plus contraignant seraient de nature à permettre une amélioration des prévisions. En matière d'aides directes, il devrait être possible d'exiger une communication plus précoce des prévisions de paiement. Certains virements ont été effectués pour faire face à des dépenses supplémentaires provenant de retards soit de paiements, soit d'exécution pour des programmes faisant l'objet de cofinancement des États membres (12). La Commission devrait mieux suivre les retards des années antérieures de façon à pouvoir bien ajuster les crédits de l'année en cours (13).

2.21. Dans un certain nombre de cas [pour un total de 41,6 millions d'euros (14)], des prélèvements opérés sur certains postes budgétaires ont dû être compensés par des réapprovisionnements ultérieurs. Ils apparaissent

(12) Pour le développement rural, le règlement (CE) n° 1750/1999 prévoit l'obligation de transmettre des prévisions pour l'exercice suivant, et de rester dans l'enveloppe fixée, ainsi que des pénalités en cas de non-respect des prévisions.

(13) Ainsi, les virements pour un total de 18 millions d'euros en faveur des «aides à la consommation d'huile d'olive» représentent 43,9 % des crédits initiaux. Ils auraient pu être évités si la Commission avait tenu compte des retards de paiement intervenus lors de la campagne précédente. La justification du virement fait seulement état d'une augmentation des quantités aidées, sans faire référence à ces retards.

(14) Notamment sur les postes budgétaires B1-1 0 0 1, 1 0 1 2, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 5 5, 1 0 6 2, 1 5 1 1, 1 8 5 4, 2 0 5 0, 2 1 2 3, 3 0 1 4, 3 1 0 0, 3 2 1 0, 3 6 0 0 et 3 6 0 1.

comme des virements de pure opportunité (15). D'autres prélèvements témoignent aussi d'une absence de prise en compte des modifications intervenues dans la réglementation ou sur certains éléments de la campagne précédente. Ainsi, pour les «primes d'abandon définitif de superficies plantées en vigne» comme pour les «primes pour le tabac» [sur lesquels on a procédé à un prélèvement total de 69 millions d'euros (16)], la Commission aurait dû prévoir que les paiements seraient limités pour 1999. La Commission devrait s'efforcer de rendre la gestion des virements plus rigoureuse.

2.22. Certains stocks de produits agricoles ont fait l'objet d'une dépréciation complémentaire en fin d'exercice. Comme en 1998, et pour les mêmes raisons (17), cette dépréciation est surévaluée (80 millions d'euros; voir point 8.9). Cette surévaluation constitue une atteinte aux principes de base de la gestion budgétaire, puisque l'excès de dépréciation d'un exercice se traduit par une disponibilité plus grande de crédits l'année où ces stocks sont vendus (voir point 2.12). La Commission devrait donc revoir la procédure relative à la dépréciation.

Système informatique

2.23. Dans ses deux rapports annuels relatifs aux exercices 1997 et 1998 (18), la Cour avait critiqué le système informatique de gestion des dépenses agricoles (AGREX) et recommandé la mise en œuvre d'un nouveau système. La Commission n'a pas sensiblement progressé sur ce point (voir aussi points 8.41-8.56).

Conclusion

2.24. Les dépenses de la sous-section B1 se sont élevées à 39 541 millions d'euros, soit 98 % des crédits définitifs (hors réserve monétaire) (voir point 2.7). Les transferts, qui se sont élevés avec les BRS à 4 141 millions d'euros (soit plus de 10 % des crédits initiaux) (voir

(15) Virements 9902, 9917 et 9918 (poste B1-1 0 0 1): la confrontation des mouvements montre le manque de logique de la démarche. Il en est de même pour les virements 9913 et 9917 (poste B1-1 5 1 1), où le prélèvement effectué lors du virement 9913 doit être compensé par un renforcement par le biais du virement 9917, et également pour le virement 9919 sur le poste B1-2 0 5 0.

(16) Virement 9914 (prélèvement de 7 millions d'euros sur le poste B1-1 6 4 0) et virement 9915 (prélèvement de 62 millions d'euros sur le poste B1-1 7 1 0).

(17) Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.39 a).

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

point 2.6) ont permis une utilisation élevée de la majorité des lignes budgétaires. Ils traduisent une qualité variable des prévisions aussi bien en recettes (voir points 2.10-2.13) qu'en dépenses (voir points 2.20-2.21). La Commission devrait donc s'efforcer d'améliorer, en liaison avec les États membres, la qualité de ces prévisions. Enfin, la pratique des dépenses négatives doit être revue, notamment dans le cadre de la révision du règlement financier (voir point 2.10).

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

2.25. Les paiements relatifs aux crédits 1999 de la sous-section B1 du budget (39 541 millions d'euros, voir **tableau 2.1**) ont fait l'objet, en vue de la déclaration d'assurance, d'un examen par sondage portant tant sur la fiabilité des comptes que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Chaque opération sélectionnée a été examinée auprès de l'organisme payeur, de l'autorité locale compétente et du bénéficiaire final. Les observations sur les erreurs substantielles et formelles constatées lors de ces contrôles sont présentées aux points 2.26 et suivants. Par contre, les observations sur la fiabilité des comptes ont été regroupées aux points 8.1-8.19.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

Erreurs substantielles

2.26. Les erreurs substantielles sont les erreurs qui affectent la valeur de l'opération sélectionnée. La fréquence de ces erreurs est élevée et leur incidence sur l'ensemble des dépenses reste encore significative. Toutefois, plus des deux tiers de ces erreurs se situent au niveau des bénéficiaires finals et concernent majoritairement des surdéclarations souvent mineures, soit de superficies en matière de produits végétaux ou de mesures d'accompagnement (Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni), soit du nombre de têtes de bétail pour les primes animales (Irlande, Portugal, Royaume-Uni). Quelques erreurs concernent des paiements indus en matière de frais de stockage (dépenses non éligibles, Finlande) ou de prime spéciale bovine (preuve insuffisante d'abattage, Allemagne).

2.27. Pour ce qui est des erreurs au niveau de la gestion locale, en Grèce, certaines unions régionales ⁽¹⁹⁾ de coopératives opèrent des déductions sur le montant de l'aide à percevoir, qu'il s'agisse d'aide à l'hectare, de production d'huile d'olive ou de tabac ⁽²⁰⁾. Au niveau central les aides communautaires versées aux producteurs d'huile d'olive, de tabac et de coton se trouvent également grevées d'une retenue de 3 % perçue au profit d'un fonds d'assurance obligatoire (ELGA). Enfin une retenue de 1 % sur l'aide à la production d'huile d'olive est également prélevée au profit de la Confédération nationale des producteurs d'huile d'olive. Par ailleurs, en Espagne, des dépenses non éligibles à un cofinancement communautaire ont été incluses dans un fonds opérationnel d'une organisation de producteurs de fruits et légumes. Enfin, l'Italie a, une nouvelle fois ⁽²¹⁾, exonéré certains exploitants agricoles du paiement du prélèvement supplémentaire dû au titre du dépassement des quotas laitiers (238,7 millions d'euros, voir point 2.14: 104,7 millions d'euros et point 2.15: 134 millions d'euros), ce qui leur confère un avantage concurrentiel.

Erreurs systématiques

2.28. Ces erreurs ne concernent pas directement les transactions de l'échantillon mais affectent tout ou partie d'une catégorie de dépenses.

2.29. Comme indiqué au point 2.27, la Grèce a opéré une retenue systématique de 3 % sur le montant de l'aide communautaire versée aux producteurs d'huile d'olive, de tabac et de coton, au profit d'un fonds d'assurance. Ces prélèvements, qui ne sont autorisés par aucun texte communautaire, ont totalisé 49,4 millions d'euros. Au niveau de la gestion locale (commune de Sapes, Grèce), le prélèvement systématique de 2 % sur l'aide aux cultures arables a représenté une retenue indue de 0,27 million d'euros au bénéfice de l'Union locale des coopératives. Enfin, le prélèvement de 2,2 % effectué par l'Union des coopératives de Messara (préfecture d'Iraklio, Grèce) au titre de l'aide à la production d'huile d'olive a représenté une retenue indue de 0,16 million d'euros.

⁽¹⁹⁾ Comme en 1998, voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, points 2.46-2.47.

⁽²⁰⁾ Les retenues sont variables: 2 % pour l'Union régionale des coopératives pour l'aide à l'hectare (Thrace), 2,2 % pour l'Union locale des coopératives de producteurs d'huile d'olive (Messara), 0,94 % pour le groupement local des producteurs de tabac (Kolindros).

⁽²¹⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.45.

2.30. En Suède, le coût d'établissement des relevés cartographiques en 1998 a dû être payé par les producteurs, préalablement à toute demande d'aide en matière de cultures arables. Cette pratique revient à imputer des frais administratifs nationaux sur l'aide communautaire contrairement aux dispositions communautaires. La Suède a ainsi récupéré 3,5 millions d'euros.

2.31. Enfin en Autriche, dans le cadre du programme environnemental Öpul cofinancé par la Communauté, les intérêts dus sur les sommes à recouvrer ne sont pas décomptés.

Erreurs formelles

2.32. Les erreurs formelles constatées n'ont pas d'incidence sur la valeur des transactions examinées. Elles proviennent du non-respect de conditions réglementaires et sont souvent la conséquence de déficiences au niveau des systèmes de gestion. La fréquence de ces erreurs (sans tenir compte des erreurs multiples affectant une même transaction) est aussi élevée. Huit sur dix de ces erreurs se situent au niveau de la gestion centrale ou locale des États membres.

2.33. En ce qui concerne la gestion des paiements à la Commission, l'analyse des ordres de paiement mensuels a montré que pour onze mois sur douze (correspondant à un total de 37 521 millions d'euros, soit 94,4 % des paiements) ces ordres de paiement ont été visés en dehors des délais réglementaires⁽²²⁾. L'exemple extrême est celui de l'engagement de novembre 1998 (15 101 millions d'euros), enregistré le 19 août 1999, alors que la date limite était réglementairement fixée au 20 février.

2.34. Au niveau des États membres, les principales erreurs formelles relevées correspondent à des lacunes dans la conduite des contrôles prévus. Ainsi, en France et en Finlande, le pourcentage réglementaire minimal de contrôles sur place pour les aides à l'hectare n'a pas toujours été renforcé, comme l'exige le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission⁽²³⁾ lorsque le nombre d'erreurs relevé lors du premier examen des dossiers est

⁽²²⁾ Comme en 1998, voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.49.

⁽²³⁾ Règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission du 23 décembre 1992 (JO L 391 du 31.12.1992) portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires.

trop élevé. Enfin, il n'a pas toujours été possible de s'assurer que les contrôles réglementaires minimaux ont été respectés pour les restitutions à l'exportation de sucre.

2.35. D'autres erreurs formelles résultent du non-respect des prescriptions relatives à la tenue des registres obligatoires. Ainsi, en Grèce le casier oléicole est toujours inexistant, tandis que le casier viticole est incomplet. D'autres cas ont montré que les registres relatifs à la production d'huile d'olive (Espagne), à la production laitière et au cheptel (Portugal) étaient parfois incomplets.

Réglementation

2.36. L'absence de critères précis dans la réglementation peut conduire à des interprétations divergentes dans les États membres, et donc à une inégalité de traitement entre les bénéficiaires des aides.

2.37. Ainsi, le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission laisse aux États membres le soin de définir le moyen de mesurage et les normes usuelles d'utilisation des parcelles agricoles. Ce règlement a été complété par des recommandations d'application⁽²⁴⁾. Ces dispositions laissent une marge de manœuvre très grande aux autorités locales. Il en résulte que les tolérances techniques liées au mesurage sont variables, même à conditions identiques. De même, les usages locaux — qui déterminent, par exemple, si une haie est éligible ou non à l'aide à l'hectare — sont également variables puisqu'eux aussi sont décidés par les autorités locales et sans critères définis. Il en résulte une inégalité de traitement entre les agriculteurs des différents États membres. La Commission devrait revoir ces dispositions en réduisant la marge de manœuvre ainsi laissée aux autorités locales.

2.38. Dans le cadre du programme environnemental suédois, des cours, stages et projets de démonstration — organisés par l'Agence nationale pour la forêt — sont financés à hauteur de 50 % par le budget de l'Union européenne (3,3 millions d'euros en 1999). Le coût des projets inclut les coûts directs et une part de frais généraux de l'Agence régionale chargée du projet. Toutefois l'examen sur place (à l'Agence régionale d'Umea) a montré que la clé de répartition des frais généraux utilisée conduisait à allouer aux projets cofinancés par l'Union une part de frais généraux supérieure à celle allouée aux projets financés par la Suède seule. L'Agence régionale

⁽²⁴⁾ Recommandations pour les mesures sur place des superficies du 20 avril 1999 — VI/8388/94-FR-rév. 5.

justifie cette part supérieure par le fait que les projets cofinancés nécessiteraient de la part du *management* davantage d'énergie et de temps. Ni le règlement (CEE) n° 2078/92 ⁽²⁵⁾, ni ses modalités d'application ⁽²⁶⁾ ne spécifient la nature et la méthode d'allocation des coûts aux projets. C'est pourquoi la Commission devrait adresser aux États membres les instructions pratiques nécessaires sur ce point.

2.39. Dans le cadre de ce même règlement (CEE) n° 2078/92 la région de Lombardie (Italie) verse des aides, cofinancées par la Communauté (6 millions d'euros en 1999), aux exploitants agricoles qui se sont engagés à diminuer d'au moins 20 % l'utilisation d'engrais. Toutefois, l'absence de référence historique objective sur le niveau d'utilisation des engrais à l'origine (exigence non clairement formulée dans le règlement) ne permet pas de garantir que cet objectif puisse être atteint. De plus, le recours exclusif à des contrôles administratifs sur les quantités achetées ou en stock de produits phytopharmaceutiques — sans aucune corroboration par des analyses chimiques des feuilles d'arbres des quelque 22 000 exploitations concernées — ne permet pas de garantir l'utilisation de quantités inférieures des seuls produits licites, et donc la validité des aides payées.

2.40. L'enregistrement des ovins et caprins est organisé par la directive 92/102/CEE. Celle-ci prévoit [article 4, paragraphe 1, point b)] que tout détenteur d'ovins et de caprins garde un registre qui doit contenir « un relevé à jour du nombre de femelles de plus de douze mois ou ayant mis bas avant cet âge et présentes sur l'exploitation » ⁽²⁷⁾. Les autorités irlandaises (le montant des primes à la brebis et à la chèvre perçu par l'Irlande s'est élevé à 102,8 millions d'euros en 1999) ont interprété restrictivement cet article. Ainsi le registre utilisé en Irlande ne fournit pas un inventaire permanent des animaux présents. Il fournit un inventaire adéquat pour la seule période de rétention. Il ne permet donc pas d'exécuter des contrôles satisfaisants en dehors de cette période. La Commission devrait prendre les dispositions nécessaires pour que les normes applicables à l'enregistrement des ovins et caprins soient les plus élevées possibles dans tous les États membres.

⁽²⁵⁾ Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 (JO L 215 du 30.6.1992).

⁽²⁶⁾ Règlement (CE) n° 746/96 de la Commission du 24 avril 1996 (JO L 102 du 25.4.1996).

⁽²⁷⁾ Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 novembre 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355 du 5.12.1992).

Conclusion

2.41. En ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, la Cour constate que l'exercice 1999 ne montre pas d'amélioration significative. Cela devrait inciter les États membres et la Commission à renforcer l'impact des contrôles notamment:

- a) en complétant la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui pourrait constituer un facteur important d'amélioration des contrôles;
- b) en installant, pour les organisations communes de marché non encore assujetties au SIGC, des mesures d'un effet comparable.

APUREMENT DES COMPTES

Introduction

2.42. En 1999, la Commission a arrêté sept décisions d'apurement (voir **tableau 2.2**), à savoir deux pour l'exercice 1995, la seconde décision d'apurement financier concernant l'exercice 1997, la première décision d'apurement financier concernant l'exercice 1998 et trois décisions de conformité. La Cour a examiné l'ensemble de ces décisions. En outre, la Cour a également audité les décisions arrêtées en 2000 et qui concernent plus particulièrement les exercices 1995, 1998 et 1999 : la seconde décision d'apurement financier relative à l'exercice 1998, la décision d'apurement financier pour l'exercice 1999 et deux autres décisions concernant l'exercice 1995.

Apurement des comptes dans le cadre de la procédure en vigueur jusqu'en 1996

Apurement des comptes de l'exercice 1995

Analyse financière

2.43. Les dépenses déclarées pour l'exercice FEOGA 1995 ont été apurées dans le cadre de quatre décisions arrêtées entre février 1999 et juillet 2000 (voir **tableau 2.2**). Ce retard était principalement imputable à la nécessité d'attendre les résultats des procédures de conciliation en cours avant de déterminer les corrections à appliquer. Dans l'intervalle, les dépenses en cause ont été disjointes.

Tableau 2.2 — Décisions d'apurement

| Décisions | | | Exercices FEOGA | Corrections en Mio EUR |
|---------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|---------------------|------------------------|
| Ancienne procédure d'apurement | | | | |
| 3.2.1999 | 1999/187/CE | JO L 61 du 10.3.1999, p. 37 | 1995 | 429,1 |
| 28.7.1999 | 1999/596/CE | JO L 226 du 27.8.1999, p. 26 | | 123,7 |
| 1.3.2000 | 2000/197/CE | JO L 61 du 8.3.2000, p. 15 | | 38,5 |
| 5.7.2000 | 2000/448/CE | JO L 180 du 19.7.2000, p. 46 | | 1,3 |
| Nouvelle procédure d'apurement | | | | |
| 3.2.1999 | C1 ⁽¹⁾ 1999/186/CE | JO L 61 du 10.3.1999, p. 34 | 1996/1997 | 90 |
| 10.2.1999 | F2 ⁽¹⁾ 1999/151/CE | JO L 49 du 25.2.1999, p. 42 | 1997 ⁽²⁾ | |
| 30.4.1999 | F1 1999/327/CE | JO L 124 du 18.5.1999, p. 28 | 1998 ⁽²⁾ | |
| 4.5.1999 | C2 1999/350/CE | JO L 133 du 28.5.1999, p. 60 | 1996/1997/1998 | 32 |
| 28.7.1999 | C3 1999/603/CE | JO L 234 du 4.9.1999, p. 6 | 1996/1997 | 83,6 |
| 14.2.2000 | F2 2000/179/CE | JO L 57 du 2.3.2000, p. 31 | 1998 | 2,6 |
| 28.4.2000 | F 2000/314/CE | JO L 104 du 29.4.2000, p. 82 | 1999 | 1,7 |

⁽¹⁾ F: décision d'apurement financier.

C: décision de conformité.

⁽²⁾ Voir rapport annuel 1998 (JO C 349 du 3.12.1999), points 2.54-2.55.

2.44. Les corrections relatives à l'exercice 1995 s'élèvent à quelque 592 millions d'euros (voir **tableau 2.3**), ce qui représente pratiquement le double du montant des corrections de l'exercice 1994 (308 millions d'euros). Cette augmentation est principalement due à d'importantes corrections dans les secteurs des cultures arables et des primes animales, pour lesquels des déficiences ont été constatées au niveau de la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle ⁽²⁸⁾, ainsi que dans le secteur de l'huile d'olive. En outre, pour ces trois secteurs, sur les 592 millions d'euros susmentionnés, environ 140 millions d'euros correspondent à des corrections pour les exercices 1994 et antérieurs [dont 90 millions d'euros avaient été disjoints dans la décision d'apurement des comptes de l'exercice 1994 — voir le rapport annuel relatif à l'exercice 1998 ⁽²⁹⁾].

Procédure d'apurement

Rapports de mission et communication des constatations

2.45. Pour l'exercice 1995, la situation est analogue à celle constatée pour l'exercice 1994. Exception faite du secteur des cultures arables, des retards conséquents ont été enregistrés au niveau de l'établissement des rapports de mission et de la communication des constatations. Dans le secteur de la viande, par exemple, la communication des résultats est intervenue en moyenne dix mois

après la mission. Pour les cas examinés dans les secteurs du stockage public et des produits laitiers, il s'est écoulé plus de vingt-quatre mois entre le moment de la mission et l'envoi de la notification des corrections. C'est l'une des raisons pour lesquelles la première décision n'a été prise qu'en février 1999, soit plus de trente-six mois après la clôture de l'exercice FEOGA 1995.

Organe de conciliation

2.46. Dans le cadre de la décision d'apurement des comptes de l'exercice 1994, l'Italie a saisi l'organe de conciliation au sujet d'une proposition de correction concernant la viande bovine (98/IT/098). Ce dernier a conclu à l'impossibilité de rapprocher les positions des deux parties et la Commission a maintenu la sienne. Pourtant, les autorités italiennes ont décidé de saisir l'organe de conciliation pour une proposition de correction financière relative à l'exercice 1995 (98/IT/125), alors que cette correction se fondait sur les mêmes constatations que pour l'exercice 1994. Il en est de même pour les cas 97/GR/077 et 98/GR/110 concernant le secteur des fruits et légumes, successivement soumis par la Grèce alors que le recours qu'elle avait introduit pour le premier de ces deux cas ne lui avait pas permis d'obtenir gain de cause. Il n'est donc pas à exclure que les États membres fassent un mauvais usage des procédures de conciliation.

Données fournies par les États membres

2.47. Certains États membres ont éprouvé des difficultés à communiquer à la Commission des données statistiques exactes concernant les inspections réalisées, et ce plusieurs années après l'organisation des contrôles

⁽²⁸⁾ Règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil (JO L 355 du 5.12.1992, p. 1) et règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission (JO L 391 du 31.12.1992, p. 36).

⁽²⁹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 2.64 (JO C 349 du 3.12.1999).

Tableau 2.3 — Résumé des décisions d'apurement de la Commission pour 1995

| | (Mio EUR) | | | | | | | | | | | | | Total | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|----------------|-------------|--------------|-------------|-------------|----------------|-----------------|
| | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | P | FIN | S | UK | |
| Dépenses déclarées en 1995 (1) | 1 562,1 | 1 389,1 | 5 329,9 | 2 350,6 | 4 788,3 | 8 351,8 | 1 468,8 | 4 258,1 | 13,6 | 1 843,3 | 82,4 | 683,8 | 59,2 | 76,5 | 3 397,1 | 35 654,4 |
| Dépenses disjointes de décisions précédentes (2) | 1,1 | 29,2 | 320,0 | 43,5 | 614,1 | 468,1 | 4,2 | 231,9 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 35,0 | 0,0 | 0,0 | 128,9 | 1 876,6 |
| Dépenses disjointes en 1995 (3) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Montants rejetés (4) | -2,0 | -0,2 | -21,8 | -75,0 | -184,7 | -98,8 | -5,9 | -121,4 | 0,0 | -19,0 | 0,0 | -17,0 | 0,0 | 0,0 | -46,9 | -592,6 |
| Dépenses apurées (5) | 1 561,2 | 1 418,1 | 5 628,1 | 2 319,1 | 5 217,8 | 8 721,1 | 1 467,1 | 4 368,6 | 13,9 | 1 824,6 | 82,4 | 701,8 | 59,2 | 76,5 | 3 479,1 | 36 838,4 |
| Dépenses imputées au titre du présent exercice | 1 560,9 | 1 389,1 | 5 328,1 | 2 346,4 | 4 777,8 | 8 351,8 | 1 466,2 | 4 237,4 | 13,6 | 1 844,0 | 82,4 | 691,0 | 59,1 | 77,0 | 3 388,0 | 35 612,7 |
| Dépenses imputées au titre d'un exercice ultérieur (7) | | | | | | | | | | | | | | 0,6 | | 0,6 |
| Montants à recouvrer par l'UE (+) ou à verser à l'État membre (-) (8) | 0,8 | 0,2 | 20,0 | 70,8 | 174,1 | 98,8 | 3,3 | 100,7 | 0,0 | 19,7 | 0,0 | 24,2 | -0,1 | 0,0 | 37,8 | 550,3 |

Taux de change des monnaies nationales appartenant à la zone euro: valeur de l'euro au 1.1.1999.

Taux de change des monnaies nationales n'appartenant pas à la zone euro (DKK, GRD, SEK, GBP): valeur de l'euro au 11.1.1999.

DKK 7,4433

GRD 323,4

SEK 9,0985

GBP 0,7044

Pour les montants rejetés, les montants en euros proviennent des tableaux de l'annexe V des rapports de synthèse.

Dépenses apurées (5) = (1) + (2) + (3) + (4).

Montants à recouvrer ou à verser par l'UE (8) = [(6) + (2) + (3) - (7)] - (5).

Source: Décisions de la Commission: 1999/187/CE du 3 février 1999

1999/596/CE du 28 juillet 1999

 2000/197/CE du 1^{er} mars 2000

2000/448/CE du 5 juillet 2000 et annexe V des rapports de synthèse des 12 janvier, 7 juin et 9 novembre 1999.

sur place. L'Espagne a fourni les premières données concernant les inspections de 1995 en mars 1997; elle les a ensuite corrigées en juin, puis en mars 1998. Il en résulte des retards au niveau de l'apurement. La Commission devrait imposer une date limite pour la transmission de ce type de données, fonder toute décision de correction sur celles dont elle dispose à cette date, et imposer des sanctions appropriées aux États membres qui ne lui fournissent pas la totalité de ces informations dans les délais impartis.

Corrections ponctuelles

Système intégré de gestion et de contrôle

2.48. Le système intégré de gestion et de contrôle devait être mis en place en 1993, mais ne devait être pleinement opérationnel qu'en janvier 1996 (date finalement repoussée au 1^{er} janvier 1997). L'unité «Apurement des comptes» a effectué un certain nombre de missions destinées à évaluer les progrès réalisés dans le secteur des cultures arables et des primes animales pour les exercices 1994 et 1995.

Cultures arables

2.49. Les corrections sont imputables, soit au fait que les États membres ont omis de réduire l'aide accordée aux agriculteurs à la suite d'un dépassement de la superficie de base pour la culture concernée⁽³⁰⁾, soit à une application insuffisante des procédures de contrôle prévues à l'article 6 du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission.

2.50. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1996⁽³¹⁾, la Cour a déjà formulé des observations concernant la mise en œuvre du SIGC en France, notamment le fait que les agriculteurs ne sont pas tenus de fournir, à l'appui de leurs demandes d'aide, des documents qui permettraient aux autorités d'opérer des contrôles par recoupement portant sur les superficies déclarées, et concernant la qualité insuffisante des contrôles physiques. Dans sa réponse, la Commission s'est engagée à envisager l'application d'une correction, car aucun contrôle par recoupement, qui constituent des contrôles clés, n'avait été effectué, ce qui aurait dû entraîner une correction de 5 %. La Commission n'a cependant appliqué qu'une correction forfaitaire de 2 % au motif que la qualité des contrôles physiques était insuffisante. Une correction de 5 % aurait représenté un montant supérieur de 129 millions d'euros au montant correspondant à la correction de 2 % appliquée en raison de l'insuffisance des contrôles sur place.

⁽³⁰⁾ Application de l'article 2, paragraphe 6, du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil (JO L 181 du 1.7.1992, p. 12).

⁽³¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1996, points 3.47 et 3.57 (JO C 348 du 18.11.1997).

2.51. La décision prise par la Commission d'accepter la proposition des autorités françaises, qui prévoit de compenser l'insuffisance des contrôles par recoupement par une augmentation du nombre de contrôles physiques, n'apparaît pas justifiée. Les deux types de contrôle sont complémentaires.

2.52. En Grèce, les contrôles par recoupement requis n'ont été effectués qu'une fois les paiements exécutés, ce qui a nui à leur efficacité. Au regard des définitions que donne la Commission des contrôles clés, ce cas aurait dû être traité comme une déficience et, par suite, entraîner une correction de 5 % (ce qui correspond à un montant supplémentaire de 10,5 millions d'euros) et non une correction de 2 % comme celle qui a été appliquée.

2.53. En Allemagne, la Commission a relevé des insuffisances dans le *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale et dans celui de Hesse. Cependant, seules les dépenses du premier ont fait l'objet d'une correction financière. Les propres constatations de la Cour⁽³²⁾ avaient confirmé l'insuffisance des contrôles physiques dans le *Land* de Hesse. Si la Commission estimait qu'elle ne disposait pas d'éléments probants suffisants, elle aurait dû effectuer des travaux complémentaires plutôt que de renoncer simplement à la correction de 2,2 millions d'euros envisagée.

Primes animales

2.54. Bien que plusieurs missions aient été effectuées dans les États membres afin d'évaluer la qualité des contrôles sur place et la mise en œuvre de la directive concernant l'enregistrement des animaux⁽³³⁾, les corrections ont été déterminées principalement sur la base des statistiques fournies par les États membres sur la base de leurs inspections.

2.55. Toutefois, le fait que certains États membres n'aient pas été à même de communiquer à temps, à la Commission, leurs statistiques relatives aux inspections effectuées et que, dans le cas de l'Espagne, ces statistiques aient été revues à plusieurs reprises, aurait dû pousser la Commission à s'interroger sur leur validité et à prévoir des compléments d'enquête.

Prélèvements supplémentaires dans le secteur du lait et des produits laitiers

2.56. La plupart des corrections effectuées dans le cadre des décisions d'apurement 1995 concernant le secteur du lait et des produits laitiers portent sur des prélèvements supplémentaires (Grèce: 4,4 millions d'euros pour la campagne 1994/1995, versés en 1995 et Espagne: 27 millions d'euros pour la campagne 1993/1994, versés en 1994).

⁽³²⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1996, point 3.58.

⁽³³⁾ Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 novembre 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355 du 5.12.1992, p. 32).

2.57. Ces corrections correspondent au montant des prélèvements supplémentaires non crédités au FEOGA par les États membres au 1^{er} septembre suivant la fin de la campagne, majoré d'un intérêt de retard. Elles sont calculées sur la base des informations fournies par les États membres concernant les quantités de lait produites ainsi que les taux d'intérêt à appliquer. Confrontée au problème de la fiabilité des informations obtenues, la Commission a donc entrepris de les vérifier en effectuant des missions dans les États membres. Au cours de celles-ci, elle a également évalué dans quelle mesure la mise en œuvre du système de contrôle prévu par le règlement applicable en la matière ⁽³⁴⁾ était satisfaisante. L'autre problème majeur concerne les délais de transmission de ces informations par les États membres. Ces problèmes expliquent en grande partie le retard avec lequel les corrections ont été effectuées pour l'Espagne.

2.58. L'unité «Apurement des comptes» vérifie actuellement la fiabilité des données concernant les paiements de la campagne 1995/1996 dus en 1996. La Commission a relevé de nombreuses déficiences dans la gestion des quotas laitiers en Espagne, en Grèce et en Italie, mais aucune correction n'a jamais été appliquée. Sur la base d'expériences antérieures, on peut affirmer que lorsqu'un État membre ne déclare aucun prélèvement supplémentaire et ne dispose pas d'un système approprié de gestion des quotas laitiers, il ne doit pas nécessairement craindre des corrections, étant donné que l'Espagne, par exemple, n'a fait l'objet d'aucune correction pour la campagne 1994/1995. La Commission aurait dû sanctionner de manière spécifique ces déficiences des systèmes.

Huile d'olive

2.59. Les corrections concernant ce marché s'élèvent à 107 millions d'euros et sont principalement imputables à des déficiences de la gestion de l'aide à la production et à la consommation en Grèce (28 millions d'euros) et en Espagne (66 millions d'euros). Ces corrections concernent en partie des dépenses de l'exercice 1994 disjointes de la décision d'apurement des comptes de cet exercice: 22,2 millions d'euros pour la Grèce et 48 millions d'euros pour l'Espagne. La Cour n'a pas approuvé les corrections appliquées pour 1994 ⁽³⁵⁾; c'est également le cas pour 1995. Aucune amélioration notable n'a été constatée en 1995 par rapport à 1994, et le taux forfaitaire de 10 % aurait par conséquent dû être conservé et non ramené à 5 %, comme ce fut le cas (ce qui représenterait un montant supplémentaire de 8 millions d'euros).

Conclusion

2.60. Le montant des corrections approuvées dans les décisions d'apurement relatives à l'exercice 1995 est

⁽³⁴⁾ Règlement (CEE) n° 536/93 de la Commission du 9 mars 1993 (JO L 57 du 10.3.1993, p. 12).

⁽³⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, points 2.69-2.70.

beaucoup plus élevé que celui de 1994, du fait qu'il correspond en partie à des dépenses de l'exercice 1994. En outre, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure en 1996, les corrections relatives à l'exercice 1995 ne pouvaient être incluses dans une décision d'apurement relative 1996 ou à un exercice ultérieur. Le montant des corrections aurait dû être supérieur de 147,5 millions d'euros au moins si la Commission avait appliqué correctement les corrections forfaitaires prévues en cas de manquements en matière de contrôles clés (voir points 2.51-2.52 et 2.59). Une sanction supplémentaire aurait dû être imposée aux États membres qui n'ont pas géré les quotas laitiers de façon satisfaisante. Une fois encore, le délai nécessaire pour effectuer l'apurement définitif des comptes (quatre ans et demi), porte préjudice aux intérêts financiers de la Communauté.

Apurement des comptes dans le cadre de la procédure en vigueur après 1995

2.61. En vertu de règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 qui règle les modalités relatives à la procédure d'apurement, les États membres doivent adresser à la Commission, au plus tard le 10 février, les comptes annuels de chaque organisme payeur (arrêtés au 15 octobre) accompagnés d'un certificat portant sur leur intégralité, leur exactitude et leur véracité. Ce certificat doit être délivré avant le 31 janvier par un organe compétent, indépendant de l'organisme payeur, à partir d'un examen des procédures et d'un échantillon de transactions, conformément aux normes d'audit acceptées sur le plan international. Sur la base de ce certificat, la Commission apure, avant le 30 avril, les comptes de l'exercice clos le 15 octobre précédent. De plus, la Commission peut exclure, par des décisions de conformité, les dépenses qui ne seraient pas conformes aux règles communautaires, pendant une période maximale de vingt-quatre mois précédant la notification de la Commission aux États membres (et donc en récupérer le montant auprès des États membres).

Apurement (financier) des comptes relatifs à l'exercice 1998

2.62. Un montant total de 2 452 millions d'euros a été disjoint de la première décision d'apurement financier arrêtée le 30 avril 1999 ⁽³⁶⁾. Le 14 février 2000, la Commission a pris une seconde décision ⁽³⁷⁾ relative à l'apurement des comptes des quatre organismes payeurs en cause. Les corrections appliquées ont représenté un montant de 2,6 millions d'euros.

⁽³⁶⁾ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 1998, points 2.54-2.55.

⁽³⁷⁾ Décision 2000/179/CE de la Commission (JO L 57 du 2.3.2000, p. 31).

2.63. Concernant l'OFIVAL (France), deux montants ont été rejetés (0,2 million d'euros) et d'autres corrections ont été appliquées dans le cadre de décisions de conformité ⁽³⁸⁾. S'agissant du Danemark, une correction de 0,6 million d'euros a été décidée parce que des montants recouverts n'ont pas été crédités au Fonds. Cependant, l'unité «Apurement des comptes» de la Commission a ensuite accepté de réduire le montant de cette correction de quelque 0,3 million d'euros — cet ajustement sera effectué dans le cadre d'une décision de conformité. La Commission a demandé à l'organisme de certification de Basse-Saxe de procéder à des travaux d'audit supplémentaires concernant des paiements effectués au titre du régime de la prime spéciale aux bovins. Les résultats de l'échantillon contrôlé ont fait l'objet d'une extrapolation de la Commission et une correction de 1,8 million d'euros a été appliquée. Des travaux complémentaires réalisés par l'organisme de certification de la Cantabrique ont permis à la Commission d'apurer les comptes sans correction.

Apurement (financier) des comptes relatifs à l'exercice 1999

2.64. Tous les comptes à l'exception d'un seul ⁽³⁹⁾ ont été transmis avant la date limite du 10 février et la décision d'apurement a été prise le 28 avril 2000 ⁽⁴⁰⁾. Dans un premier temps, la Commission a notifié aux États membres concernés qu'un montant de 1 600 millions d'euros correspondant aux comptes de cinq organismes payeurs serait disjoint de la décision. Pour trois de ces comptes, cette décision provisoire a été annulée, la Commission ayant obtenu les résultats de travaux complémentaires et/ou des informations supplémentaires des organismes de certification; quant aux deux autres comptes, la Commission a décidé de ne pas disjointer les dépenses, mais de traiter ces cas dans des décisions de conformité. Des corrections financières représentant un montant total de 1,7 million d'euros ont été effectuées pour quatre organismes payeurs [FEGA (E), CNASEA (F), Grèce et Brême (D)].

2.65. Les comptes de 13 organismes payeurs (parmi lesquels le FEGA, la CNASEA et la GEDIDAGEP) ont été assortis de réserves par les organismes de certification (voir **tableau 2.4**). La plupart des réserves concernent des problèmes de conformité. Les comptes du FEGA ont été assortis de réserves pour la quatrième fois consécutive. Cependant, l'organisme de certification a effectué des travaux complémentaires et a établi, en avril 2000, un nouveau rapport ainsi qu'un certificat révisé, dans lequel n'apparaît plus aucune réserve significative.

⁽³⁸⁾ S'agissant des primes pour les veaux, elles portent sur 1,5 million d'euros; décision 2000/216/CE de la Commission du 1^{er} mars 2000 (JO L 67 du 15.3.2000, p. 37).

⁽³⁹⁾ UK — IBEA (17.2.2000).

⁽⁴⁰⁾ Décision 2000/314/CE de la Commission du 28 avril 2000 (JO L 104 du 29.4.2000, p. 82).

2.66. La correction appliquée pour le FEGA concerne des montants de TVA inéligibles portant sur l'aide alimentaire à la Russie (0,3 million d'euros). S'agissant de la CNASEA, l'organisme de certification a relevé des paiements inéligibles d'un montant total de 0,1 million d'euros, correspondant à des mesures d'accompagnement. La Commission a également recommandé de transférer la responsabilité en matière de primes à la vache allaitante à l'OFIVAL, la nécessité d'un organisme payeur distinct (SDE) devenant par là même caduque. En outre, l'organisme de certification a relevé d'importantes déficiences dans les départements français d'outre-mer, ce qui a conduit la Commission à mettre en doute l'éligibilité de la totalité des dépenses concernées.

2.67. Les autorités grecques ont notifié à la Commission qu'elles avaient déclaré un montant trop élevé de dépenses de stockage public pour du riz (1,3 million d'euros). L'organisme de certification grec n'a contrôlé les paiements correspondant aux 231 opérations composant l'échantillon qu'au niveau des organismes payeurs et non au niveau des bénéficiaires finals. Or, il s'agit d'un contrôle clé compte tenu de la nature du système de paiements. La Commission a déclaré que cela n'affectait en rien son appréciation du travail effectué (la GEDIDAGEP est le troisième organisme payeur en termes de déclarations de dépenses — voir **tableau 2.4**). En revanche, la Commission a estimé que les travaux de certification pour Brême (83^e organisme payeur) n'étaient pas satisfaisants et a appliqué, en conséquence, une correction de 10 % pour les dépenses insuffisamment couvertes par l'audit; en outre, elle considère qu'il faut retirer l'agrément de l'organisme payeur en cause.

Décisions de conformité

Première décision de conformité

2.68. La première décision de conformité dans le cadre de la nouvelle procédure d'apurement a été prise en février 1999 (voir **tableau 2.5**). Elle prévoit des corrections d'un montant total de 90 millions d'euros et couvre les exercices FEOGA 1996 et 1997. La plupart de ces corrections ont été décidées en raison de déficiences permanentes qui avaient déjà entraîné des corrections les années précédentes — elles concernent la Grèce et l'Espagne pour le secteur de l'huile d'olive (23,8 millions d'euros et 34,4 millions d'euros respectivement) et le Royaume-Uni pour les primes animales (14,5 millions d'euros).

Deuxième décision de conformité

2.69. La deuxième décision de conformité a été prise en mai 1999 et ne concerne que le programme d'abattement des animaux de plus de trente mois (OTMS) du Royaume-Uni pour les exercices FEOGA 1996, 1997 et 1998 (voir **tableau 2.5**). La correction de 32,7 millions d'euros porte sur les exercices FEOGA 1996 à 1998 et

Tableau 2.4 — Organismes payeurs ventilés par dépenses déclarées en 1999

| N° | État membre | Organisme payeur | Montants déclarés en Mio EUR (1) | % du total | Comptes ayant fait l'objet de réserves de la part des organismes de certification |
|----|-------------|--|----------------------------------|---------------|---|
| 1 | Italie | AIMA | 4 580,50 | 11,15 | x |
| 2 | France | ONIC | 4 501,40 | 10,95 | x |
| 3 | Grèce | GEDIDAGEP | 2 611,60 | 6,35 | x |
| 4 | Royaume-Uni | MAFF | 2 293,80 | 5,58 | |
| 5 | Irlande | DAF | 1 680,40 | 4,09 | |
| 6 | Espagne | Andalucía | 1 612,00 | 3,92 | |
| 7 | Danemark | EU-Direktoratet | 1 257,20 | 3,06 | |
| 8 | Royaume-Uni | IBEA | 977,00 | 2,38 | |
| 9 | Allemagne | BLE | 862,40 | 2,10 | x |
| 10 | France | ONILAIT | 846,60 | 2,06 | |
| | | | 21 222,90 | 51,64 | |
| 11 | France | SIDO | 811,50 | 1,97 | x |
| 12 | Allemagne | Bayern StMELF | 808,90 | 1,97 | |
| 13 | Suède | SJV | 804,40 | 1,96 | |
| 14 | Allemagne | Hamburg-Jonas | 784,10 | 1,91 | |
| 15 | Autriche | AMA | 777,00 | 1,89 | |
| 16 | France | OFIVAL | 764,00 | 1,86 | x |
| 17 | Espagne | Castilla y León | 732,00 | 1,78 | |
| 18 | Belgique | BIRB | 727,00 | 1,77 | |
| 19 | France | Services déconcentrés du Trésor | 715,90 | 1,74 | x |
| 20 | Espagne | Castilla La-Mancha | 687,40 | 1,67 | |
| 21 | Espagne | FECA | 676,30 | 1,65 | x |
| 22 | France | FIRS | 623,00 | 1,52 | |
| 23 | France | ONIOL | 616,80 | 1,50 | x |
| 24 | Royaume-Uni | SOAEFD | 588,50 | 1,43 | |
| 25 | Finlande | MMM | 559,70 | 1,36 | |
| 26 | Allemagne | Niedersachsen MELF | 557,10 | 1,36 | |
| 27 | Portugal | INGA | 540,80 | 1,32 | |
| 28 | Pays-Bas | PZ | 471,00 | 1,15 | |
| 29 | Espagne | Extremadura | 431,90 | 1,05 | |
| 30 | Pays-Bas | HPA | 421,30 | 1,03 | |
| 31 | Allemagne | Mecklenburg-Vorpommern LM | 379,70 | 0,92 | |
| 32 | Espagne | Aragón | 378,60 | 0,92 | |
| 33 | Allemagne | Brandenburg MELF | 343,10 | 0,83 | |
| 34 | Italie | DCCC | 342,90 | 0,83 | |
| 35 | Allemagne | Sachsen-Anhalt ML | 338,40 | 0,82 | |
| 36 | Royaume-Uni | WOAD | 312,00 | 0,76 | |
| 37 | Allemagne | Baden-Wurtemberg MLR | 307,30 | 0,75 | |
| 38 | Allemagne | Sachsen | 279,00 | 0,68 | |
| 39 | Belgique | Ministerie van Landbouw (DG3) | 274,50 | 0,67 | |
| 40 | Pays-Bas | LASER | 273,90 | 0,67 | |
| 41 | Allemagne | Nordrhein-Westfalen Westfalen | 252,20 | 0,61 | |
| 42 | Royaume-Uni | DANI | 250,90 | 0,61 | |
| 43 | France | ONIFLHOR | 247,60 | 0,60 | |
| 44 | Allemagne | Schleswig-Holstein MELFF | 246,90 | 0,60 | |
| 45 | Allemagne | Thuringen TLVwA | 240,40 | 0,58 | |
| 46 | Espagne | Cataluña | 230,90 | 0,56 | x |
| 47 | France | CNASEA | 178,80 | 0,44 | x |
| 48 | Allemagne | Hessen HMILFN | 173,40 | 0,42 | |
| 49 | Espagne | Valencia | 130,70 | 0,32 | |
| 50 | Espagne | Canarias | 125,70 | 0,31 | |
| 51 | Allemagne | Rheinland-Pfalz MWVLW | 123,80 | 0,30 | |
| 52 | Portugal | IFADAP | 118,90 | 0,29 | |
| 53 | Pays-Bas | PVE | 100,30 | 0,24 | |
| 54 | Espagne | Murcia | 100,10 | 0,24 | |
| 55 | Espagne | Navarra | 98,10 | 0,24 | |
| 56 | Italie | ENR | 93,80 | 0,23 | |
| 57 | France | SAV | 93,50 | 0,23 | |
| 58 | France | ODEADOM | 92,20 | 0,22 | |
| 59 | Allemagne | Nordrhein-Westfalen Rheinland | 87,70 | 0,21 | |
| 60 | Espagne | Galicia | 81,00 | 0,20 | |
| 61 | Autriche | ZA Salzburg | 66,80 | 0,16 | |
| 62 | France | ONIVINS | 51,10 | 0,12 | |
| 63 | Pays-Bas | PT | 47,90 | 0,12 | |
| 64 | Irlande | DMNR | 42,70 | 0,10 | |
| 65 | Espagne | Asturias | 40,20 | 0,10 | |
| 66 | Espagne | Madrid | 35,30 | 0,09 | |
| 67 | Espagne | Pais Vasco | 34,00 | 0,08 | |
| 68 | Espagne | La Rioja | 25,10 | 0,06 | |
| 69 | Luxembourg | Ministère de l'agriculture | 23,30 | 0,06 | |
| 70 | Royaume-Uni | FC | 20,00 | 0,05 | |
| 71 | Espagne | Cantabria | 19,50 | 0,05 | |
| 72 | Espagne | Baleares | 15,00 | 0,04 | |
| 73 | Allemagne | Saarland MUEV | 12,90 | 0,03 | |
| 74 | Allemagne | Nordrhein-Westfalen LfBj | 10,60 | 0,03 | |
| 75 | France | OFIMER | 9,30 | 0,02 | x |
| 76 | Allemagne | Bayern StMLU | 6,70 | 0,02 | |
| 77 | Pays-Bas | DLG | 6,60 | 0,02 | |
| 78 | Allemagne | Hamburg WB | 3,00 | 0,01 | |
| 79 | Royaume-Uni | CCW | 2,60 | 0,01 | |
| 80 | Allemagne | Nordrhein-Westfalen LfA | 2,20 | 0,01 | x |
| 81 | Allemagne | Berlin SenWITech | 1,90 | 0,00 | |
| 82 | Belgique | Organisme payeur de la Région wallonne | 1,30 | 0,00 | |
| 83 | Allemagne | Bremen | 1,30 | 0,00 | |
| 84 | Belgique | Vlaamse Gemeenschap | 0,30 | 0,00 | |
| 85 | Espagne | FROM | 0,30 | 0,00 | |
| 86 | Autriche | BMLF Abt. VI. B.8 (Wein) | 0,30 | 0,00 | |
| 87 | Pays-Bas | PVis | 0,10 | 0,00 | |
| 88 | Pays-Bas | MVO | 0,00 | 0,00 | |
| | | Total | 41 098,10 | 100,00 | |

(1) Il convient de noter que certains États membres ne déduisent pas automatiquement les montants négatifs au titre du PB01-3700 (apurement des comptes) des montants qu'ils déclarent. Cependant, les montants figurant dans le présent tableau correspondent aux montants effectivement déclarés par les États membres.

Tableau 2.5 — Corrections arrêtées dans le cadre des décisions de conformité

(Mio EUR)

| | Première décision de conformité | | | Troisième décision de conformité | | |
|------------------------------|---------------------------------|------------|-------------|----------------------------------|-------------|-------------|
| | 1996 | 1997 | Total | 1996 | 1997 | Total |
| Stockage public de céréales | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 31,0 | 8,1 | 39,1 |
| Cultures arables | 3,5 | 0,0 | 3,5 | 9,9 | 4,4 | 14,3 |
| Fruits et légumes | 2,3 | 3,8 | 6,2 | 2,3 | 0,0 | 2,3 |
| Lait et produits laitiers | 3,3 | 3,3 | 6,6 | 0,1 | 11,0 | 11,1 |
| Huile d'olive, etc. | 58,2 | 0,0 | 58,2 | -1,8 | -3,6 | -5,4 |
| Restitutions à l'exportation | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Tabac | 0,7 | 0,0 | 0,7 | 0,0 | 1,3 | 1,3 |
| Viande | 14,5 | 0,0 | 14,5 | 12,8 | 4,9 | 17,6 |
| Vin | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 2,7 | 3,1 |
| Total | 82,5 | 7,1 | 89,7 | 54,8 | 28,8 | 83,6 |

(Mio EUR)

| | Deuxième décision de conformité | | | |
|---|---------------------------------|-------|------|--------------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | Total |
| Programme d'abattage des animaux de plus de trente mois (OTMS) du Royaume-Uni | 12,7 | 17,39 | 2,6 | 32,69 |

NB: Les références des décisions correspondantes sont mentionnées au tableau 2.2.

correspond à l'avance de 80 % versée pour des dépenses d'équarrissage. Elle s'applique à la période comprise entre la date de lancement du programme (avril 1996) et août 1997, date à laquelle la Commission et la Cour ont effectué un certain nombre de visites au Royaume-Uni afin d'évaluer sa mise en œuvre. Les constatations de la Cour sont résumées dans son rapport spécial relatif à l'ESB ⁽⁴¹⁾, dont le point 32 indique que la Commission réserve sa position quant au financement de l'abattage des 250 000 premiers animaux dans le cadre de l'OTMS.

2.70. La correction appliquée se compose de deux éléments : pour la période allant jusqu'au 4 juillet 1996, un refus de financement (taux forfaitaire de 10 %) de montants correspondant à des demandes d'aide portant sur 205 000 animaux et, pour la période comprise entre le 4 juillet 1996 et le 4 août 1997, un refus de financement (taux forfaitaire de 5 %) de dépenses déclarées correspondant à 1 425 000 animaux abattus dans le cadre de l'OTMS.

2.71. Au cours de la première de ces deux périodes, les contrôles clés concernant l'éligibilité du bétail dans le cadre du programme d'abattage, le mouvement des carcasses et du produit de l'équarrissage, ainsi que le stoc-

kage et l'incinération étaient rarement ou insuffisamment effectués. Même s'il ne fait aucun doute qu'une certaine forme de système de contrôle a été mise en place, la Cour estime que son caractère rudimentaire, ajouté à l'absence globale de piste d'audit et aux déficiences persistantes relevées lors des visites de la Commission et de la Cour, justifiait la correction de 10 % qui a été appliquée.

2.72. Selon la Commission, en dépit de la présence dans les entrepôts, à partir de juillet 1996, de représentants de l'organisme payeur, les problèmes relatifs à l'éligibilité, aux mouvements et aux contrôles physiques et comptables des stocks ont continué à se manifester jusqu'en août 1997, date à laquelle un nouveau système comptable informatisé a été mis en place pour l'OTMS. La Cour estime que ces améliorations étaient insuffisantes pour justifier une réduction de la correction de 10 à 5 % pour la période comprise entre juillet 1996 et août 1997. Une correction de 10 % aurait représenté 20 millions d'euros supplémentaires.

Troisième décision de conformité

2.73. La troisième décision de conformité (84 millions d'euros) couvre les exercices FEOGA 1996 et 1997 (voir **tableau 2.5**). La plupart des corrections (73 millions d'euros) concernent des paiements tardifs et autres

⁽⁴¹⁾ Rapport spécial n° 19/98 (JO C 383 du 9.12.1998).

corrections décidées au niveau de l'unité de comptabilité de la DG AGRI. Les procédures appliquées pour déterminer ces dernières sont celles en vigueur pour les corrections décidées par l'unité d'apurement des comptes. Les décisions sont donc prises dans des délais identiques. Ce type de corrections confère un caractère officiel aux déductions déjà opérées sur les avances versées aux États membres.

Conclusion

2.74. Il a fallu pratiquement deux ans à la Commission pour arrêter la première décision de conformité dans le cadre de la nouvelle procédure d'apurement des comptes, alors que la majorité des corrections correspond à des déficiences récurrentes. La deuxième décision de conformité était une décision ponctuelle et la troisième était essentiellement une opération comptable. Ces décisions ne fournissent par conséquent aucune indication quant au rythme «normal» auquel elles devraient être arrêtées. Bien que la réglementation ne prévoise aucun délai en la matière, la Commission s'efforce de prendre deux décisions de conformité par an, ce qui devrait permettre d'appliquer les corrections davantage en temps utile.

2.75. La valeur des corrections effectuées dans le cadre de décisions de conformité s'avère relativement modeste, mais il est impossible de prédire la valeur totale des décisions de conformité puisque ces dernières sont essentiellement fonction des régimes examinés par les services d'apurement de la Commission et de la capacité des États membres à respecter les délais de paiement.

2.76. Étant donné que les décisions de conformité sont susceptibles de couvrir plusieurs exercices, la valeur finale des corrections (financières et de conformité) pour un exercice FEOGA n'est connue que plusieurs années après la clôture des comptes. C'est ainsi que, pour l'exercice 1996, la quatrième décision de conformité prévoit des corrections supplémentaires⁽⁴²⁾ et il est probable que la cinquième en contient d'autres. Cette situation rend toute comparaison entre les exercices impossible à court terme.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Introduction

2.77. Un certain nombre d'informations ont été collectées auprès de la Commission et, le cas échéant, auprès

⁽⁴²⁾ Décision 2000/216/CE de la Commission du 1^{er} mars 2000, que la Cour examinera dans le cadre de son rapport annuel relatif à l'exercice 2000.

de différentes sources dans les États membres concernant les mesures prises en réponse aux observations formulées par la Cour dans ses rapports relatifs aux produits vitivinicoles⁽⁴³⁾, aux quotas laitiers⁽⁴⁴⁾, au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation animale⁽⁴⁵⁾ ainsi qu'à l'importation à taux réduit et à l'écoulement sur le marché de produits laitiers néo-zélandais et de fromage suisse⁽⁴⁶⁾.

2.78. L'examen des informations obtenues a permis de mettre au jour divers problèmes qu'il convient de porter à la connaissance de l'autorité budgétaire.

Produits vitivinicoles

Contexte

2.79. Le rapport annuel relatif à l'exercice 1993⁽⁴⁷⁾ contenait les résultats d'un audit de l'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur des produits vitivinicoles. Le Parlement européen⁽⁴⁸⁾ a demandé que les conclusions de la Cour soient prises en considération lors de toute réforme. Le Conseil⁽⁴⁹⁾ a invité la Commission «à s'inspirer de certaines recommandations de la Cour en matière de gestion et de supervision» de l'OCM, et les «États membres à améliorer la gestion et les contrôles», conformément auxdites recommandations.

2.80. Dans son rapport au Parlement sur les mesures prises pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge pour l'exercice 1993⁽⁵⁰⁾, la Commission formulait les réponses suivantes:

⁽⁴³⁾ Rapports annuels relatifs aux exercices 1993 (JO C 327 du 24.11.1994) et 1996 (JO C 348 du 18.11.1997).

⁽⁴⁴⁾ Rapport spécial n° 4/93 relatif à la mise en œuvre du régime des quotas visant la maîtrise de la production laitière (JO C 12 du 15.1.1994).

⁽⁴⁵⁾ 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).

⁽⁴⁶⁾ 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).

⁽⁴⁷⁾ JO C 327 du 24.11.1994.

⁽⁴⁸⁾ Rapport accompagnant la résolution de décharge pour l'exercice 1993 (JO L 141 du 24.6.1995).

⁽⁴⁹⁾ Commentaires accompagnant les recommandations du Conseil sur la décharge à donner à la Commission. Document du Conseil n° SN 1289/95.

⁽⁵⁰⁾ COM(95) 666 final.

- a) des mesures ont été prises pour mettre à jour, affiner et améliorer les instruments de gestion, ce qui devrait permettre un meilleur suivi de l'évolution économique du secteur vitivinicole ainsi qu'une amélioration des contrôles et de leur efficacité;
- b) la Commission a systématiquement effectué des contrôles des systèmes d'audit et de contrôle interne mis en place par les États membres;
- c) la Commission prévoyait que le casier viticole serait l'élément déterminant pour payer les primes aux producteurs.

2.81. En 1996, la Cour concluait ⁽⁵¹⁾ que les principales insuffisances mises en évidence dans son rapport relatif à l'exercice 1993 n'avaient pas été corrigées. Dans ses commentaires accompagnant les recommandations sur la décharge à donner à la Commission pour l'exercice 1996 ⁽⁵²⁾, le Conseil insistait pour que, dans le contexte de l'Agenda 2000, cette dernière formule des propositions de réforme visant à améliorer tant la gestion que le suivi de l'OCM.

2.82. En 1994, le Conseil avait rejeté la réforme proposée par la Commission. En 1998 ⁽⁵³⁾, il a examiné une nouvelle proposition, qui a donné lieu à l'adoption du règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil ⁽⁵⁴⁾ portant organisation de la réforme de l'OCM, avec effet à compter de la campagne vitivinicole 2000/2001.

2.83. Le **tableau 2.6** retrace l'évolution des dépenses budgétaires relatives à l'OCM vitivinicole.

Maîtrise du volume de vin mis sur le marché

2.84. Le rapport 1993 comme le suivi effectué en 1996 soulignaient les déséquilibres affectant le marché du vin, notamment du vin de table. En 1993, les stocks de vin correspondaient approximativement à 11,7 mois de consommation (à l'exclusion du vin destiné à la transformation). En 1999, les stocks sont restés inchangés pour l'EU-12 et ont représenté 11,6 mois de consommation pour l'EU-15; globalement, la situation n'est donc pas satisfaisante puisque le marché n'est toujours pas en équilibre. La Commission prévoit une diminution de la consommation (à l'exception du vin destiné à

la transformation) de vin de table pour les campagnes 1998/1999 et 1999/2000; dans cette perspective, elle a décidé, le 5 novembre 1999, d'ouvrir la distillation à concurrence de 10 Mio hl de vin de table pour la campagne 1999/2000.

Distillation et niveau des prix

2.85. Dans son rapport 1993 ainsi que dans le rapport 1996 relatif au suivi d'observations antérieures, la Cour soulignait que, dans certains cas, le niveau des prix d'achat à l'intervention était tel que la distillation était plus rentable que la mise sur le marché ou l'arrachage.

2.86. Le règlement (CE) n° 1493/1999 limite le nombre de mesures de distillation, mais pas le volume de vin qui y est éligible. Il dispose cependant que toute variation du prix minimal, c'est-à-dire le prix que le distillateur doit payer au producteur, ou du montant des aides doit être déterminée par la Commission, après consultation du comité de gestion des vins, et non être calculée sur la base de données non représentatives, comme c'était le cas auparavant. Cette mesure vise à éliminer «la possibilité de recours à l'intervention comme débouché artificiel de la production excédentaire» ⁽⁵⁵⁾, mais le résultat dépendra du degré de correspondance entre les prix fixés par la Commission et la situation réelle sur le marché.

Arrachage

2.87. L'audit de 1993 en arrivait à la conclusion que l'arrachage (régime d'abandon définitif) n'avait pas eu d'incidence sensible sur le niveau de la production de vin. Le suivi de 1996 a abouti au même constat. Dans une évaluation ⁽⁵⁶⁾, la Commission admettait que, au regard de leur coût, les programmes d'arrachage avaient contribué assez modestement à la réduction de la production.

2.88. La Cour a également souligné la contradiction entre les primes à l'arrachage et les régimes de replantation financés par le FEOGA-Orientation, leur coexistence ayant entraîné l'abandon définitif de vignobles peu productifs et, parallèlement, la plantation de nouvelles vignes à très haut rendement.

⁽⁵¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1996 (JO C 348 du 18.11.1997).

⁽⁵²⁾ Document du Conseil n° SN 2017/98.

⁽⁵³⁾ JO C 271 du 31.8.1998, p. 21.

⁽⁵⁴⁾ Règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JO L 179 du 14.7.1999, p. 1).

⁽⁵⁵⁾ JO C 271 du 31.8.1998. COM(98) 370 final, trente-cinquième considérant.

⁽⁵⁶⁾ Commission, «OCM vitivinicole, évaluation et défis pour l'avenir», 14 avril 1993.

Tableau 2.6 — Dépenses budgétaires au titre de l'OCM dans le secteur vitivinicole

| | (Mio EUR) | | | | |
|---------------------------------|------------|----------|----------|----------|----------|
| | 2000 | 1999 | 1998 | 1997 | 1996 |
| | Estimation | Résultat | Résultat | Résultat | Résultat |
| Restitutions à l'exportation | 43,0 | 27,4 | 41,2 | 59,7 | 40,8 |
| Stockage de vin et de moût | 50,0 | 41,2 | 54,9 | 49,1 | 27,9 |
| Distillation | 239,0 | 187,1 | 247,0 | 221,7 | 57,9 |
| Distillation obligatoire | 63,0 | 60,6 | 65,8 | 69,3 | 54,0 |
| Frais techniques | 1,0 | 1,9 | 2,8 | 3,0 | 6,7 |
| Frais financiers | p.m. | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,5 |
| Autres frais | 17,0 | 12,9 | 18,6 | 14,6 | 8,3 |
| Dépréciation des stocks | 126,0 | 114,5 | 122,9 | 207,6 | 8,3 |
| Aide pour l'utilisation de moût | 133,0 | 161,4 | 132,6 | 166,4 | 148,8 |
| Abandon définitif de vignobles | 35,0 | 9,0 | 15,1 | 242,1 | 333,1 |
| Autres | p.m. | - 1,5 | - 1,2 | - 3,6 | - 1,4 |
| Total (a) | 707 | 614,6 | 700 | 1 030,1 | 776,9 |
| Total OCM (b) | 35 220 | 36 177,5 | 36 405,7 | 38 155,5 | 36 983,5 |
| Pourcentage (a)/(b) | 2,0 | 1,7 | 1,9 | 2,7 | 2,1 |

Source: Budget général de l'Union européenne (1998 et précédents) et avant-projet de budget général 1999 et 2000. Pour 1999, il s'agit de la situation provisoire au 31 décembre 1999.

2.89. Alors qu'elle n'a pas supprimé les primes à l'abandon, la réforme de 1999 permet par ailleurs de procéder à de nouvelles plantations sur une grande échelle. Une telle approche a peu de chance d'aboutir à une diminution significative de la production globale.

Fiabilité des informations

2.90. Pour pouvoir suivre l'évolution du marché et en corriger les déséquilibres, la Commission doit nécessairement disposer d'informations fiables concernant le potentiel de production et les stocks. Dans le cadre de l'ancien système, chaque producteur était tenu de présenter annuellement une déclaration de récolte. Dans son rapport annuel 1993, la Cour a fait apparaître que les déclarations de récolte, le traitement des données y figurant et la vérification des informations communiquées par les producteurs étaient entachés de nombreuses irrégularités. Le suivi de 1996 a montré que la situation ne s'était pas améliorée.

2.91. Le règlement (CE) n° 1294/96 de la Commission⁽⁵⁷⁾ prévoit des sanctions pouvant aller, pour les producteurs qui n'ont pas présenté leur déclaration annuelle ou l'ont fait de manière incomplète ou incorrecte, jusqu'à leur exclusion du régime d'aide.

⁽⁵⁷⁾ Règlement (CE) n° 1294/96 de la Commission du 4 juillet 1996 (JO L 166 du 5.7.1996, p. 14).

Casier viticole

2.92. Le règlement (CEE) n° 2392/86 du Conseil⁽⁵⁸⁾ faisait obligation aux États membres d'établir, dans un délai de six ans, un casier viticole appelé à constituer un outil essentiel pour la gestion du marché ainsi que pour le contrôle des mesures de soutien et des régimes de plantation. Le casier en cause devait permettre d'identifier chaque parcelle plantée de vignes et chaque exploitation viticole, et de fournir des informations sur les caractéristiques des superficies concernées, sur les déclarations présentées, sur l'aide perçue et sur le niveau de la production. L'audit effectué en 1993 a montré que les casiers n'étaient pas fiables et que des retards affectaient leur établissement. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour collecter toutes les informations nécessaires à l'identification des vignobles et à la vérification de l'ensemble des données.

2.93. En 1995⁽⁵⁹⁾, le Parlement européen a critiqué le retard pris dans la mise en place du casier viticole. Il a également invité la Commission à subordonner les paiements aux États membres à l'établissement d'un casier viticole satisfaisant.

⁽⁵⁸⁾ Règlement (CEE) n° 2392/86 du Conseil du 24 juillet 1986 (JO L 208 du 31.7.1986, p. 1).

⁽⁵⁹⁾ Rapport accompagnant la résolution de décharge pour l'exercice 1993 (JO L 141 du 24.6.1995).

2.94. Le délai pour la mise en place du casier viticole a ensuite été prorogé à la fin de 1998 en vertu du règlement (CE) n° 1549/95 du Conseil ⁽⁶⁰⁾, qui prévoyait également l'établissement d'un casier viticole «simplifié» (base graphique de référence des parcelles). Ensuite, le règlement (CE) n° 1631/98 du Conseil ⁽⁶¹⁾ a de nouveau reporté le délai prévu, qui a été fixé au 31 décembre 1999 pour l'Espagne ⁽⁶²⁾ et au 31 décembre 2000 pour la Grèce et le Portugal. Ces prorogations successives sont intervenues en dépit des souhaits explicites du Parlement européen et ont retardé davantage encore l'accès de la Commission aux informations de gestion nécessaires.

2.95. Conformément aux dispositions de l'article 16 du règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil, un inventaire du potentiel viticole doit être établi; celui-ci doit faire état des superficies plantées de vignes, classées en fonction des variétés (telles que définies par les États membres), des droits de plantation existants et de toute disposition nationale ou régionale arrêtée en application des dispositions relatives au potentiel de production. Les États membres qui ne mettront pas en place cet inventaire ne pourront pas appliquer les dérogations prévues en matière de replantation, ni bénéficier de l'aide pour la restructuration, ni accorder de nouveaux droits de plantation. Ces mesures devraient permettre à la Commission d'améliorer la qualité du suivi concernant le potentiel de production, notamment les droits de plantation.

Corps spécifique de contrôle

2.96. Le règlement (CEE) n° 2048/89 du Conseil ⁽⁶³⁾ a été arrêté pour permettre le perfectionnement des procédures de contrôle dans le secteur vitivinicole grâce à la création d'un corps spécifique de contrôle au sein de la Commission. Dans son rapport annuel 1993, la Cour faisait état de l'insuffisance des ressources humaines affectées au corps de contrôle en cause et du recours à du personnel temporaire, et, en conclusion, elle émettait des doutes quant à son efficacité. Le Parlement européen a formulé une observation similaire ⁽⁶⁴⁾ et le suivi de 1996 a montré que la situation n'avait guère évolué.

⁽⁶⁰⁾ Règlement (CE) n° 1549/95 du Conseil du 29 juin 1995 (JO L 148 du 30.6.1995, p. 37).

⁽⁶¹⁾ Règlement (CE) n° 1631/98 du Conseil du 20 juillet 1998 (JO L 210 du 28.7.1998, p. 14).

⁽⁶²⁾ Selon les services de la Commission, les autorités espagnoles n'avaient pas encore confirmé la mise en place définitive du casier viticole (au 31 mars 2000).

⁽⁶³⁾ Règlement (CEE) n° 2048/89 du Conseil du 19 juin 1989 (JO L 202 du 14.7.1989, p. 32).

⁽⁶⁴⁾ JO C 271 du 31.8.1998. COM(98) 370 final, trente-cinquième considérant.

2.97. Conformément aux dispositions de l'article 72, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil, la Commission est tenue de constituer «un corps d'agents spécifiques» chargés de collaborer aux contrôles sur place avec les autorités compétentes des États membres, en vue d'assurer l'application uniforme de la réglementation vitivinicole. Les modalités d'application de l'article 72 doivent être arrêtées dans le cadre d'un règlement que la Commission adoptera après consultation du comité de gestion des vins. Aucune modalité d'application n'a été arrêtée à ce jour, alors que la réforme a entraîné l'abrogation des dispositions du règlement (CEE) n° 2048/89, notamment l'obligation pour la Commission de veiller à ce que «les agents possèdent les connaissances techniques et l'expérience appropriées pour exercer les contrôles» ⁽⁶⁵⁾.

2.98. Bien que le Parlement ait demandé à plusieurs reprises le recrutement rapide ou le redéploiement d'agents disposant des connaissances et de l'expérience nécessaires et, par suite, le renforcement du corps de contrôle, il est peu probable que le corps spécifique de contrôle soit constitué au moment de l'entrée en vigueur de la réforme ⁽⁶⁶⁾.

Conclusion

2.99. La réforme de 1999 de l'OCM dans le secteur vitivinicole proposée par la Commission et les autres mesures prises par celle-ci n'ont que partiellement répondu aux observations formulées par la Cour dans ses rapports annuels 1993 et 1996. Des progrès ont été réalisés dans les trois domaines suivants:

- a) la fixation des prix dans le cadre du régime de distillation (voir point 2.86);
- b) l'établissement de règles plus strictes en matière de communication d'informations par les producteurs (voir point 2.91);
- c) la mise en place d'un inventaire concernant le potentiel de production (voir point 2.95).

2.100. Un certain nombre d'insuffisances demeurent cependant, à savoir:

- a) l'arrachage s'accompagne de la replantation de vignes offrant de meilleurs rendements (voir point 2.89);
- b) des retards affectent l'établissement des casiers viticoles (voir point 2.94);
- c) l'effectif du corps spécifique de contrôle reste insuffisant (voir point 2.98).

⁽⁶⁵⁾ Règlement (CEE) n° 2048/89 du Conseil du 19 juin 1989 (JO L 202 du 14.7.1989, p. 32).

⁽⁶⁶⁾ COM(95) 666 final.

Quotas laitiers**Régime des quotas**

2.101. Dans son rapport spécial n° 4/93 ⁽⁶⁷⁾, la Cour arrivait à la conclusion que la réduction globale du niveau des quotas devait se poursuivre en raison de la persistance de la surproduction de lait. Elle soulignait également que la pénalité applicable en cas de dépassement de la teneur de référence en matières grasses n'était pas suffisamment dissuasive pour limiter la production excédentaire de beurre qui en résulte.

2.102. En 1993, la Commission était également d'avis que le niveau global des quotas devait être réduit. Par la suite, le Conseil ⁽⁶⁸⁾ l'a toutefois relevé. Dans le cadre de l'Agenda 2000, d'autres augmentations des quotas, allant jusqu'à 2,4 %, ont été convenues, ce qui porte leur total de 117,5 millions de tonnes à 120,3 millions de tonnes.

2.103. La Commission ne considérait pas, pour sa part, que les pénalités prévues en cas de dépassement de la teneur de référence en matières grasses étaient insuffisantes; cependant, la teneur en matières grasses a continué de croître après la mise en place du régime des quotas en 1984/1985. La Cour estime que l'augmentation de la teneur en matières grasses en 1998/1999 (soit l'équivalent de 250 000 tonnes de beurre) a entraîné une majoration des frais d'écoulement de quelque 300 millions d'euros à charge du budget 1999.

2.104. Le rapport indiquait également que «tout régime de contingentement a tendance à se perpétuer à cause de la situation de rente économique qu'il procure aux producteurs bénéficiaires» ⁽⁶⁹⁾. Instaurés en 1984 pour une période de cinq ans, les quotas laitiers ont été prorogés jusqu'en 2006 ⁽⁷⁰⁾, voire 2008, dans le cadre de l'Agenda 2000. Le régime des quotas s'est traduit par la création de valeurs d'actif au profit des producteurs de lait, sans aucun frais pour ceux-ci. Dans un État membre, l'achat de quotas constituait une opération éligible au financement au titre des mesures structurelles financées par le FEOGA, section «Orientation».

⁽⁶⁷⁾ Rapport spécial n° 4/93 relatif à la mise en œuvre du régime des quotas visant la maîtrise de la production laitière (JO C 12 du 15.1.1994).

⁽⁶⁸⁾ Règlement (CEE) n° 1560/93 du Conseil du 14 juin 1993 (JO L 154 du 25.6.1993, p. 30).

⁽⁶⁹⁾ Rapport spécial n° 4/93, point 5.18.

⁽⁷⁰⁾ Règlement (CE) n° 1256/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JO L 160 du 26.6.1999, p. 73).

Conclusion

2.105. Globalement, la situation n'a pas évolué de manière significative. Du fait de la persistance des excédents structurels, les mesures de stockage public et d'écoulement resteront nécessaires.

2.106. Dans son avis concernant l'Agenda 2000 ⁽⁷¹⁾, la Cour a souligné que la proposition de relèvement des quotas, qui a été adoptée par la suite, risquait d'entraîner une augmentation encore plus forte des excédents sur le marché du lait et des produits laitiers ainsi qu'une charge financière lourde et continue pour le budget communautaire.

2.107. Instauré par la Communauté, le cofinancement communautaire concernant l'achat de quotas, sans frais pour les producteurs, ne peut être considéré comme conforme au principe de bonne gestion financière.

Lait écrémé et lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation animale**Contexte**

2.108. En vue d'écouler la production excédentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, l'Union européenne subventionne l'utilisation de lait écrémé (LE) et de lait écrémé en poudre (LEP) pour l'alimentation animale ⁽⁷²⁾. Le montant des aides versées s'est élevé à 382 millions d'euros en 1999 et à 367 millions d'écus en 1998. Dans son rapport spécial n° 1/99 ⁽⁷³⁾, la Cour soulignait qu'un tiers seulement des quantités de lait écrémé et de lait écrémé en poudre disponibles sur le marché communautaire est consommé au prix du marché, sans aucune aide. L'aide au lait écrémé et au lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation animale a permis l'écoulement de 40 % environ de la production communautaire.

⁽⁷¹⁾ Avis n° 10/98 de la Cour des comptes, point 49 (JO C 401 du 22.12.1998).

⁽⁷²⁾ Les mesures d'écoulement prévoyant l'utilisation de LE et de LEP pour l'alimentation animale ont été adoptées dans le cadre du règlement (CEE) n° 986/68 du Conseil (JO L 169 du 18.7.1968, p. 4). Un certain nombre de règlements spécifiques s'appliquent aux différents types de mesures, à savoir le règlement (CEE) n° 1105/68 de la Commission (JO L 184 du 29.7.1968, p. 24) pour le lait écrémé liquide et le règlement (CEE) n° 1725/79 (JO L 199 du 7.8.1979, p. 1) pour le lait écrémé transformé en aliments composés et le lait écrémé en poudre, ainsi que pour le lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux.

⁽⁷³⁾ 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).

Mesures prises par la Commission

2.109. Le règlement (CE) n° 2799/1999 de la Commission (74) tient compte de plusieurs observations formulées par la Cour, comme l'indiquent les éléments suivants:

- a) des critères de qualité bien définis, notamment en ce qui concerne la teneur minimale en protéines, ont été fixés pour l'octroi de l'aide au lait écrémé et au lait écrémé en poudre;
- b) les dispositions spéciales relatives au paiement de l'aide au lait écrémé en poudre dénaturé ou transformé en aliments composés sur le territoire d'un autre État membre sont abrogées avec effet au 1^{er} juillet 2000 (75);
- c) les règles applicables en matière de contrôles sur pièces et sur place sont plus claires.

2.110. Le règlement (CEE) n° 1105/68 de la Commission relatif aux modalités d'octroi des aides pour le lait écrémé destiné à l'alimentation des animaux a également été abrogé à compter du 1^{er} janvier 2000. Lors de son audit, la Cour avait relevé divers problèmes liés aux contrôles administratifs dans ce domaine.

Conclusion

2.111. La Commission a réagi promptement et a pris en considération un certain nombre d'observations formulées par la Cour dans son rapport spécial n° 1/99. Telle que modifiée, la réglementation (76) admet qu'un long délai puisse s'écouler entre le contrôle de conformité et l'utilisation effective du lait écrémé et du lait écrémé en poudre faisant l'objet d'une demande d'aide; pour ces produits, le respect des teneurs de référence en protéines, en eau et en matières grasses n'est dès lors plus assuré.

2.112. La Commission doit encore fournir une analyse ou une étude approfondie permettant de justifier le niveau actuellement élevé de l'aide au lait écrémé et au lait écrémé en poudre.

(74) Règlement (CE) n° 2799/1999 de la Commission du 17 décembre 1999 (JO L 340 du 31.12.1999, p. 3).

(75) Règlement (CE) n° 2800/1999 de la Commission du 17 décembre 1999 (JO L 340 du 31.12.1999, p. 28).

(76) Article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2799/1999 de la Commission.

Importation à taux préférentiel de produits laitiers**Contexte**

2.113. Le rapport spécial n° 4/98 (77) présentait les résultats de l'audit opéré en 1996 sur l'importation à taux préférentiel et sur l'écoulement sur le marché de produits laitiers néo-zélandais ainsi que ceux des enquêtes menées sur l'importation, également à taux préférentiel, de fromage suisse.

2.114. Les importations de beurre et de fromage en provenance de Nouvelle-Zélande ont fait l'objet de contrôles dans le cadre de contingents fixés et de conditions d'éligibilité liées à l'origine, à l'âge, à la teneur maximale en matières grasses et à la méthode de fabrication. Il n'existait pas de contingent pour le fromage suisse, mais des prix minimaux «franco frontière» devaient être respectés et les taux de prélèvement variaient selon le niveau du prix minimal franco frontière, plus le prix était bas, plus les droits étaient élevés. En cas de dépassement des contingents ou de non-respect des conditions d'éligibilité, les droits devaient être perçus au taux plein.

2.115. La responsabilité première du contrôle relatif au respect des contingents et des conditions d'éligibilité était confiée aux organismes du pays tiers exportateur habilités à certifier que l'expédition est conforme aux contingents et/ou aux conditions d'éligibilité [le New Zealand Dairy Board (NZDB) et l'Union suisse du commerce de fromage (USF)], les services douaniers des États membres importateurs assumant pour leur part une responsabilité auxiliaire.

2.116. Le **tableau 2.7** présente les volumes de beurre et de fromage importés dans le cadre de ces régimes pour la période examinée au cours de l'audit.

2.117. Les principales constatations peuvent être résumées comme suit:

- a) les services douaniers du Royaume-Uni n'ont jamais examiné, de leur propre initiative, si les limites des contingents avaient été respectées; ils n'ont pas vérifié l'exactitude des poids déclarés ni les teneurs en matières grasses des produits importés et n'ont jamais effectué de contrôles *ex post* des conditions d'éligibilité aux contingents;

(77) 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).

Tableau 2.7 — Contingents de beurre et de fromage néo-zélandais, importations de fromage suisse

| Année (sauf indication contraire) | Contingent de beurre néo-zélandais (en tonnes) | Année | Contingent de cheddar néo-zélandais (en tonnes) | Quantités de fromage suisse importées (en tonnes) |
|-----------------------------------|--|-------|---|---|
| 1990 | 61 340 | 1990 | 6 500 | 28 365 |
| 1991 | 58 170 | 1991 | 6 500 | 33 411 |
| 1992 | 55 000 | 1992 | 6 500 | 38 720 |
| 1993 | 51 830 | 1993 | 6 500 | 35 570 |
| 1994 | 51 830 | 1994 | 6 500 | 32 009 |
| 1995 (jusqu'au 30 juin) | 25 915 | 1995 | 6 500 | 32 111 |
| 1995/1996 | 76 667 | | | |

Source: Règlements relatifs aux contingents néo-zélandais et Comext.

b) ni la Commission ni les autorités britanniques n'ont demandé de renseignements au NZDB (en sa qualité d'organisme émetteur) afin d'évaluer les indications figurant dans les certificats IMA ⁽⁷⁸⁾; la Commission n'a pas supervisé systématiquement les régimes d'importation préférentiels.

Ces déficiences ont entraîné les irrégularités reprises dans le **tableau 2.8**, qui fait également apparaître les montants des droits éludés selon les évaluations figurant dans le rapport spécial n° 4/98.

2.118. Le rapport recommandait que la Commission prenne les mesures appropriées pour superviser le recouvrement des montants en cause, introduire des conditions plus efficaces pour le contrôle des importations à taux réduit, revoir la validité du système des certificats IMA 1, radier le New Zealand Dairy Board de la liste des organismes agréés pour la délivrance des certificats

⁽⁷⁸⁾ Les certificats IMA 1 (Inward Monitoring Arrangements) ont été instaurés par le règlement (CEE) n° 1767/82 de la Commission (JO L 196 du 5.7.1982), en particulier pour le fromage suisse devant être importé dans la Communauté européenne à taux réduit. Leur usage a depuis été étendu à d'autres produits laitiers en provenance d'autres pays tiers. Ils ont pour but de certifier que les conditions d'éligibilité aux taux réduits ont été remplies et sont émis par les organismes agréés des pays tiers. L'annexe VII du règlement (CE) n° 1600/95 (JO L 249 du 17.10.1995) dresse la liste des organismes agréés pour la délivrance de certificats IMA 1. Pour la Nouvelle-Zélande, l'organisme agréé à compter du 1^{er} juillet 1995 était le New Zealand Dairy Board. Avant cette date, il existait un système de certification analogue relevant du protocole n° 18 de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, dans le cadre duquel la Haute Commission de Nouvelle-Zélande faisait office d'organisme de certification. Pour la Suisse, l'organisme agréé était l'Union suisse du commerce de fromage.

IMA 1 (comme cela fut le cas pour l'Union suisse du commerce de fromage) et mettre en place des contrôles approfondis d'autres régimes contingentaires faisant intervenir des taux de prélèvement réduits.

2.119. Dans sa réponse au rapport spécial, la Commission n'a pas contesté les observations formulées sur les irrégularités concernant les dépassements des contingents néo-zélandais et les conditions d'éligibilité au contingent, mais a estimé, contrairement à l'avis de la Cour, que les droits éludés ne reflétaient ni une perte de ressources propres ni un bénéfice potentiel pour les importateurs. Elle a également déclaré:

- a) qu'elle continuera de surveiller la procédure de recouvrement;
- b) qu'elle a lancé des discussions techniques afin de garantir à l'avenir le bon fonctionnement du système;
- c) que, si cela s'avère nécessaire, une proposition appropriée concernant l'organisme de certification (NZDB) sera envisagée, une fois tous les éléments connus;
- d) que la Commission ne dispose pas de ressources suffisantes pour procéder elle-même à des examens approfondis d'autres régimes préférentiels, mais qu'elle demandera à des États membres de donner la priorité à ces régimes au cours de leurs vérifications.

2.120. Le Conseil de l'Union européenne a recommandé, dans son rapport sur la décharge pour l'exercice 1997 ⁽⁷⁹⁾, que la Commission prenne des mesures pour recouvrer les montants en cause, introduire des contrôles à caractère obligatoire pour les importations à taux

⁽⁷⁹⁾ SN 1812/99 du 16.2.1999.

réduit, revoir le système de certification IMA 1 et mettre en place des contrôles approfondis d'autres importations contingentaires à taux réduit.

2.121. Dans son rapport sur l'ajournement de la décharge pour l'exercice 1997⁽⁸⁰⁾, le Parlement européen a invité la Commission:

- a) à soutenir les efforts déployés par le Royaume-Uni en vue de recouvrer les montants dus au budget communautaire;
- b) à évaluer la gravité du fait et de la négligence, pour les quatre cas de figure d'irrégularités présumées;
- c) à vérifier, sur la base de ces critères, quels cas nécessitent une sanction aux termes de l'article 239 du code des douanes;
- d) à tenir compte des avis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sans préjuger de la possibilité de faire appel de ses décisions;
- e) à veiller à ce que le gouvernement néo-zélandais supervise le système de certification de l'IMA 1 afin d'éviter le conflit d'intérêts engendré par le fait que le NZDB était à la fois bénéficiaire et contrôleur de l'accord;
- f) à adopter les règles de contrôle contraignantes pour les importations dans le cadre de contingents douaniers à taux réduit et à revoir le système de certification IMA 1;
- g) à défendre les intérêts légitimes des importateurs communautaires en leur permettant d'importer des produits à taux réduit dans les conditions accordées aux exportateurs des pays bénéficiant de préférences douanières.

Mesures prises par les autorités britanniques

2.122. Les mesures prises par les douanes britanniques pour protéger les intérêts financiers de la Communauté ainsi que pour pouvoir quantifier et notifier la plupart des dettes douanières ont généralement été appréciables

⁽⁸⁰⁾ JO C 279 du 1.10.1999.

compte tenu de la complexité de l'affaire et de sa durée. Au 31 mars 2000, le total des dettes ayant fait l'objet de la notification appropriée s'élevait à 325,9 millions d'euros; aucun montant n'a été recouvré ni mis à la disposition de l'Union européenne (voir **tableau 2.8**) compte tenu du fait que tous ces montants font l'objet d'un recours. Une stratégie visant à garantir la mise en place et la réalisation de contrôles efficaces a également été adoptée. Cependant, les autorités britanniques:

- a) n'ont pas fait usage des pouvoirs légaux dont elles disposent pour obtenir les registres de stock pour la période allant du 3 décembre 1993 au 1^{er} mai 1995, ce qui a conduit à l'expiration du délai prescrit pour la notification des dettes au titre de sorties d'entrepôt irrégulières;
- b) n'ont pas notifié officiellement à la Commission le refus du NZDB, du 24 novembre 1998, de fournir les renseignements sur la teneur en matières grasses du beurre fabriqué dans certaines laiteries, que la Cour n'avait pu recueillir lors de son audit, ces informations n'ayant été transmises qu'à l'issue du suivi opéré par la Cour en janvier 2000;
- c) n'ont pas notifié les dettes correspondant aux cas de non-respect permanent des conditions relatives à la teneur en matières grasses et ont préféré avoir recours aux dispositions d'un projet de règlement qui n'a été adopté que le 8 mai 2000 et qui n'a pas d'effet rétroactif;
- d) n'ont pas revu la stratégie de contrôle relative aux autres importations à des taux préférentiels de produits laitiers en provenance d'autres pays tiers et n'ont mis en place aucun contrôle approfondi de ce type d'importations;
- e) à savoir les douanes britanniques, ont refusé de communiquer à la Cour l'avis de leur service juridique concernant l'aide éventuelle du NZDB pour la constitution d'une garantie dans le cadre des recours et doivent encore fournir une copie des motivations de la décision du tribunal selon laquelle le NZDB n'était pas tenu d'apporter son aide à ses filiales pour constituer ce type de garantie.

2.123. En outre, les possibilités de recouvrer les montants en cause se sont entre-temps réduites, compte tenu des éléments suivants:

Tableau 2.8 — Produits laitiers néo-zélandais: récapitulatif des arriérés estimés, notifiés et perçus au Royaume-Uni*(en Mio EUR converti au taux de change du 31.12.1999)*

| Points du rapport spécial n° 4/98 | Description de l'irrégularité | Arriérés estimés rapport spécial n° 4/98 | | Arriérés notifiés | | Arriérés perçus |
|--------------------------------------|--|---|--------------|-------------------|--------------|-----------------|
| | | (a) | (b) | (c) | (d) | |
| 3.4-3.6 | Beurre — dépassement du contingent | | 1,3 | | 3,7 | 0 |
| 3.9-3.10 | Beurre — mise en libre pratique irrégulière au départ de l'entrepôt | (a) | | | 130,2 | 0 |
| 3.11-3.21 | Beurre — teneur en matières grasses irrégulière >81,9 % | (b) | 87,0 | | 153,8 | 0 |
| 3.23-3.27 | Beurre non fabriqué directement à partir de lait ou de crème | | 28,0 | | 36,4 | 0 |
| 3.7-3.8 | Beurre et fromage — poids déclarés inférieurs à la réalité | (a) | | | 1,8 | 0 |
| 3.37-3.39 | Fromage néo-zélandais — destination particulière irrégulière | | 1,5 | | | 0 |
| | Total | | 117,8 | (c) | 325,9 | 0 |

NB: (a) À quantifier par les douanes britanniques.

(b) Les chiffres repris dans le tableau au titre de la teneur en matières grasses et du montant total des arriérés sont susceptibles en définitive d'être augmentés de 95 millions d'euros.

(c) Comprend des doubles imputations effectuées par les douanes britanniques pour un total de quelque 21 millions d'euros.

Source: Douanes britanniques et rapport spécial n° 4/98 (JO C 127 du 24.4.1998).

- a) le principal débiteur, Anchor Foods Ltd, a vendu ses éléments d'actif à une nouvelle société, détenue à 100 % par le NZDB, pour un montant de 14,2 millions d'euros. Cette nouvelle société a accepté de prendre en charge les dettes commerciales de 62 millions d'euros au titre d'achats de beurre auprès du NZDB, mais a refusé d'assumer les dettes résultant de dépassements de contingents et d'infractions aux conditions d'éligibilité;
- b) compte tenu des éléments d'actifs de la société, le tribunal a jugé que les douanes britanniques devaient accepter une garantie de 7,7 millions d'euros seulement, au titre des recours relatifs à des dettes correspondant à 325,9 millions d'euros;
- c) le tribunal a également jugé que le NZDB n'était pas tenu d'apporter son aide à AFL pour la constitution d'une garantie dans le cadre des recours. Toutefois, le tribunal a ordonné la non-publication des motifs de cette décision pour des raisons de confidentialité sur le plan commercial;
- d) les audiences relatives aux recours ont enregistré des retards considérables, la première étant prévue pour septembre 2000.

Mesures prises par les Pays-Bas

2.124. En 1995, le Milk Products New Zealand Ltd (MPNZ) a commencé à exporter directement aux Pays-Bas du beurre dans le cadre du contingent néo-zélandais. Le contrôle physique d'un premier lot, consistant notamment dans une analyse de laboratoire, a révélé que le poids déclaré était inférieur à la réalité et que la teneur en matières grasses était supérieure à celle prévue par les conditions d'éligibilité au contingentement. Cette constatation a conduit à une demande de paiement de droits supplémentaires de 924 672 euros (calculés au taux plein), qui est encore pendante devant les instances nationales d'appel.

2.125. En avril 1997, la Cour a fourni aux autorités néerlandaises la copie d'une télécopie du NZDB indiquant que la teneur en matières grasses d'une cargaison de beurre directement destinée aux Pays-Bas dépassait le maximum autorisé et a suggéré aux autorités néerlandaises de se concerter avec les douanes britanniques sur la manière d'utiliser les données du NZDB concernant la teneur en matières grasses d'autres lots de beurre livrés directement. Les autorités néerlandaises n'ont pris aucune mesure à la suite de la communication de la Cour. Le volume total de beurre néo-zélandais importé aux Pays-Bas s'est élevé à 25 000 tonnes en 1999.

Mesures prises par la Commission

2.126. La Commission:

- a) s'est tenue informée de la situation en matière de quantification, de notification et de perception des droits éludés sur les importations de beurre et de fromage néo-zélandais au Royaume-Uni, mais n'a pas vérifié le caractère complet de ces notifications; elle ignorait donc que le Royaume-Uni n'avait pas notifié les dettes dont il est fait état au point 2.122 a). La Commission devrait recouvrer les montants en question ⁽⁸¹⁾, compte tenu du fait que le Royaume-Uni n'a pas respecté les dispositions de l'article 2 du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil et doit donc en supporter les conséquences financières;
- b) s'est également tenue informée de la situation en matière de notification des droits éludés dans l'affaire du fromage suisse, qui représentait, en février 2000, quelque 52,8 millions d'euros, sur lesquels 4,8 millions d'euros ont été perçus et mis à la disposition de l'Union européenne;
- c) dispose d'informations complètes sur la situation en matière de perception des droits éludés sur les importations de beurre néo-zélandais en Italie, d'informations partielles sur la situation aux Pays-Bas, mais d'aucune information au titre de la Belgique et de l'Espagne, où le beurre néo-zélandais fait également l'objet d'importations directes;
- d) suite à l'avis de la commission «litiges» de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Commission a accepté que le beurre à tartiner soit éligible au contingent néo-zélandais, à condition que ce beurre n'ait pas été fabriqué à partir de quantités stockées. Dans sa réponse du 25 novembre 1999 à une demande des autorités britanniques du 14 septembre 1999, le NZDB, dont les normes de fabrication font état de l'utilisation de beurre stocké, a refusé de fournir des informations concernant les matières premières utilisées dans la fabrication du beurre à tartiner. En outre, ce refus n'a été notifié à la Commission qu'après la visite de la Cour en janvier 2000. Compte tenu des observations qu'elle a formulées dans son rapport spécial n° 4/98 et des refus ultérieurs du NZDB de fournir des informations aux autorités britanniques, la Cour estime que la Commission aurait dû prendre plus rapidement les mesures requises pour radier le NZDB de la liste des organismes habilités à délivrer des certificats IMA 1. Elle

⁽⁸¹⁾ Règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du 29 mai 1989 (JO L 155 du 7.6.1989, p. 1).

ne l'a pas fait et le NZDB a été radié avec effet au 1^{er} juillet 2000 dans le cadre d'une révision générale des procédures liées aux importations de beurre néo-zélandais ⁽⁸²⁾;

- e) souligne qu'elle n'est pas habilitée à exiger des États membres qu'ils accélèrent les procédures de perception des droits éludés ⁽⁸³⁾;
- f) a revu le système IMA 1, a instauré, entre autres, un taux de contrôle minimal obligatoire de 3 % pour les importations à taux réduit à partir du 1^{er} juillet 2000 et a défini clairement une méthode d'analyse pour les matières grasses butyriques ⁽⁸⁴⁾;
- g) a entrepris un certain nombre d'actions pour recouvrer auprès du Royaume-Uni les droits éludés du fait de l'utilisation de fromage destiné à la transformation pour une destination non autorisée, suite à une erreur des douanes britanniques;
- h) n'a effectué ou mis en place aucun contrôle approfondi spécifique des autres produits agricoles importés à des taux préférentiels, à la suite des constatations concernant le cas des importations de fromage néo-zélandais et suisse;
- i) n'a transmis, sauf dans le cas de la Nouvelle-Zélande, qu'une seule demande de renseignements à un organisme émetteur de certificats IMA 1, afin de confirmer les données figurant sur lesdits certificats; cette demande était adressée à la Norvège.

Perception des droits éludés

2.127. Même si le tribunal confirme les ordres de recouvrement émis par les douanes britanniques, il y a peu

⁽⁸²⁾ Règlement (CE) n° 970/2000 de la Commission du 8 mai 2000 (JO L 112 du 11.5.2000).

⁽⁸³⁾ Dans le cadre de la réglementation communautaire, la perception des ressources propres traditionnelles est déléguée aux États membres, qui sont tenus de tout mettre en œuvre pour que ces ressources soient constatées, prises en compte, recouvrées et mises à disposition en temps utile [décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes et règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 (JO L 155 du 7.6.1989, p. 1)].

⁽⁸⁴⁾ Règlement (CE) n° 970/2000 de la Commission du 8 mai 2000 modifiant le règlement (CE) n° 1374/98 portant modalités d'application du régime d'importation et portant ouverture des contingents tarifaires dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 112 du 11.5.2000, p. 27).

Tableau 2.9 — Récapitulatif des droits éludés et perçus par État membre

(Mio EUR)

| État membre | Nouvelle-Zélande | | | Suisse | | | Total des montants en suspens |
|---------------|------------------|----------|---------------|--------------|-------------|--------------|-------------------------------|
| | notifiés | perçus | en suspens | notifiés | perçus | en suspens | |
| Belgique | en suspens | | | sans objet | | | |
| France | sans objet | | | 3,9 | 3,90 | 0 | 0 |
| Allemagne | sans objet | | | 1,3 | 0,90 | 0,40 | 0,40 |
| Italie | 1,70 | 0 | 1,70 | 48 | 0 | 48,00 | 49,70 |
| Pays-Bas | 0,90 | 0 | 0,90 | sans objet | | | 0,90 |
| Espagne | en suspens | | | sans objet | | | |
| Royaume-Uni | 325,92 | 0 | 325,92 | sans objet | | | 325,92 |
| Totaux | 328,52 | 0 | 328,52 | 53,20 | 4,80 | 48,40 | 376,92 |

Source: Douanes britanniques et OLAF.

d'espoir de recouvrer une partie significative des 325,9 millions d'euros en jeu dans l'affaire des importations de produits laitiers néo-zélandais au Royaume-Uni; en l'état actuel des choses, il est peu probable que le montant maximal soit supérieur à 7,7 millions d'euros. L'importateur a vendu ses éléments d'actif à une autre filiale du NZDB, qui n'a pas accepté d'assumer les dettes résultant des infractions supposées à la règle des contingents. S'agissant de l'affaire du fromage suisse, un montant de 4,8 millions d'euros a été recouvré au titre des droits éludés, tandis qu'un montant de quelque 48 millions d'euros fait l'objet de recours, pour la plupart en Italie. Le **tableau 2.9** récapitule la situation par État membre pour les deux affaires.

Conclusion

2.128. Compte tenu du fait que les enquêtes relatives au fromage suisse ont été lancées en 1993/1994 et que les résultats de l'audit concernant les produits laitiers

néo-zélandais ont été communiqués à la Commission et aux États membres au mois de mars 1997, la Cour estime que le recouvrement des arriérés s'effectue à un rythme trop peu soutenu.

2.129. En dépit du fait que certaines mesures ont maintenant été prises pour garantir que les problèmes spécifiques liés aux importations de produits laitiers néo-zélandais à des taux préférentiels ne soient pas susceptibles de se reproduire, la Commission n'a pas fait preuve de promptitude. Suite au cas du fromage néo-zélandais et suisse, aucune mesure spécifique n'a en outre été prise afin de garantir que ce type d'infractions à la réglementation ne se produise pas pour d'autres produits agricoles importés à des taux préférentiels.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Crédits provisionnels

2.8. Les crédits de la sous-section B1 du FEOGA-Garantie étaient suffisants pour couvrir l'ensemble de ses dépenses. L'utilisation des crédits provisionnels aurait quand même impliqué un virement obligatoire vers les lignes concernées.

Inscription de recettes dans le budget des dépenses

2.10-2.13. La prévision des montants à récupérer auprès des États membres et des opérateurs est par nature très difficile et aléatoire. En effet, la plupart de ces montants sont une conséquence soit du non-respect de la réglementation par les États membres (dépassement de délais, absence de contrôle, apurement des comptes, etc.), soit des fautes commises par les opérateurs (récupérations dans le cadre d'irrégularités et de fraudes, prélèvement «lait»). Il serait imprudent de supposer de la mauvaise gestion et des fraudes en surévaluant la perception sans avoir un minimum de données sur lesquelles s'appuyer.

2.11. En ce qui concerne les recettes relatives aux prélèvements supplémentaires «lait», il est vrai qu'en 1999 une réduction des avances de 224,85 millions d'euros a été effectuée pour l'Italie concernant la campagne 1997/1998. Ces prélèvements n'ont pas pu être comptabilisés en 1998 puisque le questionnaire envoyé par l'État membre, dans les délais réglementaires du 1^{er} septembre 1998, ne faisait pas apparaître un dépassement des quotas. Seul le questionnaire révisé [voir règlement (CE) n° 82/96], transmis en mars 1999, a mis en évidence le dépassement. La Commission a immédiatement pris les mesures appropriées pour récupérer les montants dus et non versés par l'Italie.

2.12. Quant aux écarts relatifs aux bénéfices sur ventes, les stocks en fin d'exercice doivent être évalués au prix prévisible de vente, conformément au règlement (CEE) n° 1883/78, afin de ne pas transférer des pertes potentielles aux exercices suivants. Par mesure de prudence et en vue d'éviter la surcharge des futurs budgets avec des stocks surévalués, la politique de la Commission a toujours été de déprécier les stocks des produits, autres que les céréales, au prix de vente prévisible le plus bas.

Par ailleurs, les écarts importants ont été essentiellement constatés dans deux secteurs. En ce qui concerne la viande bovine, les prévisions de vente, compte non tenu des quantités destinées à la Russie, avaient été estimées à 120 000 tonnes; les ventes effectives ont été presque le double, ce qui, d'une part, explique la bonne tenue des prix de vente et, d'autre part, le

montant plus élevé enregistré. En ce qui concerne l'huile d'olive, il n'était pas prévisible de pouvoir vendre ces stocks à des prix très intéressants, après une campagne qui a connu la mise à l'intervention de quantités très importantes.

2.13. Les dix-neuf postes cités par la Cour concernent les recouvrements suite à des irrégularités et fraudes.

Réductions d'avances

2.15. La Commission est consciente de ce problème et étudie les mesures à prendre pour éviter la répétition de cette situation.

Reports de crédits de l'exercice précédent: action d'aide alimentaire à la Russie

2.16. La Commission partage la remarque de la Cour qu'il aurait été préférable de financer l'opération d'aide alimentaire à la Russie sur la base des crédits du budget 1999. Contrairement aux intentions de la Commission, le Conseil et le Parlement ont préféré utiliser les crédits restant disponibles du budget 1998, reportés au budget 1999. Cette solution a été décidée par l'autorité budgétaire le 24 novembre 1998, avant l'adoption du BRS pour 1998 et le budget 1999 (voir réponse de la Commission 1998 au rapport annuel).

2.17. L'impact sur les frais techniques de stockage n'a pas pu se réaliser en 1999, d'une part, à cause des retards de livraison dus aux suspensions du programme provoquées par les autorités russes qui ont fait que la marchandise est restée en stock plus longtemps que prévu et, d'autre part, puisque les frais de sortie ont du être pris en charge au cours dudit exercice.

En ce qui concerne l'augmentation des dépenses de restitution de la viande porcine, afin d'assurer les courants d'exportation ainsi qu'un approvisionnement suffisant à la Fédération de Russie en sus de l'aide alimentaire, il a été nécessaire d'augmenter sensiblement les taux de restitution vers cette destination.

La comptabilisation sur les lignes de dépréciation des stocks aurait empêché d'atteindre la transparence nécessaire en vue d'établir les coûts totaux de cette opération.

Gestion budgétaire

2.20. En ce qui concerne la fiabilité des prévisions des États membres, la Commission a effectué en 1999 une étude de faisabilité qui a démontré la grande difficulté d'améliorer les

prévisions, à l'exception des prévisions relatives aux mesures d'accompagnement et de développement rural; pour celles-ci, des mesures ont été prises par l'intermédiaire du règlement (CE) n° 1750/1999 de la Commission en imposant des pénalités dans le cas de divergences sensibles entre les prévisions et les dépenses effectives.

Les propositions de virements ne se basent pas exclusivement sur les prévisions des États membres, mais aussi sur les dépenses déjà effectuées ainsi que sur les révisions conjoncturelles.

2.21. La Commission procède parfois à des virements, à l'intérieur d'un article, pour lesquels il est nécessaire par la suite de rétablir la situation d'origine. Toutefois, ces virements sont effectués afin de permettre une comptabilisation rapide des dépenses au lieu de les laisser en suspens dans l'attente d'exploiter des procédures plus longues.

Chacun des deux postes budgétaires couvrant les «primes d'abandon définitif de superficies plantées en vigne» et les «primes pour le tabac» ont fait, au cours de l'exercice 1999, l'objet d'un seul virement. Étant donné la nécessité, en fin de l'exercice, de renforcer d'autres lignes budgétaires, ces virements ont prélevé de ces postes les montants en question en conformité avec les dispositions du règlement financier. Pour ce qui est du poste «Primes pour le tabac», la sous-consommation des crédits découle d'une modification de la réglementation à la fin de décembre 1998, donc bien après l'établissement de l'avant-projet du budget 1999, ainsi que de la lettre rectificative par les services de la Commission

2.22. Comme indiqué ci-dessus au point 2.12, la réglementation en vigueur fixe les règles pour l'évaluation des stocks à reporter de manière à s'assurer de ne pas transférer des pertes potentielles aux exercices suivants.

En outre, l'évaluation du prix prévisible de vente et la dépréciation complémentaire qui s'ensuit ne sont pas les seuls facteurs déterminant les bénéfices sur vente enregistrés l'exercice suivant. En effet, les pertes ou bénéfices sur vente des stocks proviennent de la différence entre la valeur comptable moyenne (valeur des stocks reportés + valeur des achats) et les prix effectifs de vente.

Si les quantités achetées lors de l'exercice suivant sont inférieures à celles prévues dans les hypothèses budgétaires, la valeur comptable moyenne n'augmentera pas au niveau escompté, ce qui engendre des bénéfices importants.

Systeme informatique

2.23. En ce qui concerne le système informatique de gestion des dépenses agricoles, la Commission a dû faire face à des

problèmes urgents d'adaptation des systèmes existants pour prendre en considération, d'abord, l'introduction de l'euro dans la comptabilité des organismes payeurs et, ensuite, la mise à niveau pour le passage à l'an 2000, opérations qui se sont déroulées avec un plein succès. En outre, elle a effectué une étude de faisabilité en 1999 afin d'évaluer la possibilité de créer une base de données détaillée permettant de disposer de toutes les informations de paiement au niveau du bénéficiaire individuel tel que souhaité par toutes les instances communautaires. Au cours de cette étude, environ la moitié des services payeurs des États membres ont fait l'objet d'examen approfondi afin de déterminer le degré de faisabilité de ce projet.

Sur la base des conclusions positives de cette étude, des nécessités découlant de la réforme de la Commission ainsi que des nouvelles exigences à prendre en considération dans le cadre de la proposition de refonte du règlement financier, un appel d'offres est en cours d'élaboration afin d'entamer le développement d'un nouveau système informatique qui puisse répondre à toutes ces nouvelles exigences.

Conclusion

2.24. Comme indiqué ci-dessus au point 2.22, suite à l'étude réalisée en 1999, la Commission a pris les dispositions réglementaires possibles en matière de fiabilité de prévisions. En outre, il y a lieu de signaler que les réductions linéaires de crédits par l'autorité budgétaire contribuent à la nécessité d'opérer des virements.

En ce qui concerne la pratique des dépenses négatives, la proposition de refonte du règlement financier devrait satisfaire les exigences exprimées par la Cour.

APPRECIATION SPECIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DECLARATION D'ASSURANCE

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

Erreurs substantielles

2.26. Les constatations de la Cour relatives aux dépenses relevant de la section «Garantie» du FEOGA font apparaître un niveau d'erreurs substantielles inférieur au niveau d'erreurs constaté pour l'ensemble du budget. Néanmoins, le niveau d'erreurs déterminé par la Cour est supérieur au niveau qu'elle considère comme tolérable.

La Commission a quelques commentaires généraux à faire sur les cas DAS dans le contexte de la section «Garantie» du FEOGA. Les dépenses relevant de la section «Garantie» du FEOGA sont gérées à la fois par les États membres et la Commission. L'administration et les contrôles sont assurés

par les États membres, la Commission supervise et vérifie les travaux des États membres. De plus, la Commission récupère les montants dépensés irrégulièrement par les États membres dans ses décisions dites «d'apurement». Par conséquent, dans tous les cas DAS, ce sont les autorités des États membres qui disposent des connaissances spécifiques requises. On notera que la Commission et les États membres n'ont pas eu beaucoup de temps pour étudier les erreurs substantielles découvertes par la Cour. Dans plusieurs cas, les commentaires des États membres n'ont pas encore été reçus. Il est possible que, dans certains cas, la procédure d'apurement permette de conclure qu'aucune correction financière ne doit être appliquée. Dans un certain nombre de cas constatés par la Cour et connus auparavant des États membres, les procédures de récupération ont déjà été engagées par les États membres.

Les erreurs constatées par la Cour se répartissent entre plusieurs catégories. Dans un certain nombre de cas, la Commission, estimant, comme la Cour, que des erreurs ont été commises, prendra les mesures nécessaires pour récupérer les montants en question.

Dans d'autres cas, la Commission partage les critiques émises par la Cour concernant les pratiques appliquées dans certains États membres, notamment en ce qui concerne les retraits opérés sur les aides pour couvrir les frais administratifs. La Commission pense cependant que ces pratiques n'étaient pas illégales à l'époque et qu'elles ne sauraient donc être considérées comme des erreurs. À l'initiative de la Commission, les règlements en cause ont déjà été modifiés pour interdire explicitement de telles pratiques. Les nouvelles règles actuellement applicables n'étaient toutefois pas en vigueur à l'époque des transactions analysées par la Cour.

En ce qui concerne un certain nombre d'erreurs substantielles relevées par la Cour, les constatations faites se fondent sur le principe de l'annualité des budgets et sur les règles relatives à la dépréciation des stocks. Il est clair que les transactions en cause n'entraînent aucune perte pour le budget communautaire. La Cour et la Commission s'opposent uniquement sur l'exercice budgétaire auquel ces transactions devraient être imputées.

Dans les secteurs des cultures arables et des primes animales, la Cour a découvert un nombre considérable de petites erreurs, compte tenu des tolérances techniques. Les erreurs constatées portent souvent sur des montants inférieurs à 100 euros. Conformément au règlement sur le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), ces montants sont à considérer comme négligeables, qu'il n'y a pas lieu de récupérer, le coût de leur récupération étant disproportionné par rapport aux montants eux-mêmes. Pour éviter, ou réduire notablement, à l'avenir, de telles erreurs minimales, il faudrait probablement mettre en place un système de contrôle plus coûteux et plus lourd, ce qui pose la question, politique, de la fixation du nombre de contrôles à prévoir du point de vue du rapport coûts/bénéfices. Dans la plupart des cas, la réglementation en vigueur exige un minimum de 5 ou 10 % de contrôles de la part des administrations des États membres. Pour réduire de façon signifi-

cative le nombre de petites erreurs que les systèmes d'inspection des États membres ne permettent pas actuellement de découvrir, il faudrait accroître considérablement le nombre de contrôles et, partant, le volume des ressources affectées à ces systèmes par les États membres. On peut se demander s'il serait raisonnable et rentable de procéder à un tel accroissement, étant donné, en particulier, que la Commission a établi que les corrections financières imposées aux États membres et les sanctions appliquées par les États membres aux bénéficiaires finals sont, d'après l'échantillon de cas DAS analysé, de la même importance que les pertes prévisibles pour le FEOGA.

Actuellement, les recouvrements effectués à la suite de procédures d'apurement sont d'environ 600 millions d'euros par an. Ce montant résulte, comme d'habitude, de corrections portant sur plusieurs années, les enquêtes réalisées dans différents secteurs ne s'achevant pas toutes au même moment. De plus, les systèmes d'inspection et de sanction des États membres mènent également à des réductions des dépenses, notamment pour ce qui est des cultures arables. Dans ce secteur, les sanctions appliquées par les États membres ont pour effet que, dans 2 % environ de la zone éligible, aucune aide n'est versée, ce qui réduit les dépenses de la Communauté de quelque 300 millions d'euros. Des sanctions similaires sont appliquées dans d'autres secteurs.

D'après les chiffres actuels, les systèmes d'apurement et les systèmes d'inspection et de sanction économisent donc au budget communautaire de 900 à 1 000 millions d'euros par an environ. C'est là un montant du même ordre que le montant des pertes que pourrait subir le Fonds d'après l'analyse de l'échantillon de cas DAS de la Cour, même s'il est difficile d'établir une comparaison directe entre les décisions d'apurement et cet échantillon.

Outre qu'elle vérifie les travaux des États membres et applique des corrections financières, la Commission travaille également à l'amélioration des systèmes utilisés dans les États membres. Ainsi, la Commission a présenté une proposition visant à ce que tous les États membres adoptent des systèmes d'identification graphique pour réduire le taux d'erreurs humaines dans les demandes présentées et améliorer globalement les systèmes de contrôle. Le règlement arrêté à cette fin est désormais en vigueur. Parmi les actions préventives lancées par la Commission, on peut mentionner également la mise au point et le perfectionnement des systèmes d'identification des animaux.

2.27. En ce qui concerne les déductions opérées par les organismes locaux ou centraux grecs pour les aides à l'hectare, la Commission effectue, depuis l'exercice financier 1993, des corrections financières de 2 % dans le cadre de l'apurement des comptes. Elle continuera à le faire jusqu'au moment où les autorités supprimeront dans la pratique ces déductions. À partir de l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1259/1999 établissant les règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune en date du 1^{er} janvier 2000, les paiements au titre des régimes de soutien sont effectués intégralement aux bénéficiaires (voir article 2 et annexe dudit règlement).

En ce qui concerne les déductions de l'aide dans le secteur de l'huile d'olive, du coton et du tabac, les règlements communautaires ne contiennent pas une interdiction de cette pratique pour autant que ces déductions sont opérées d'une manière volontaire de la part des bénéficiaires de l'aide. Une note interprétative des services de la Commission a clarifié cette problématique.

En ce qui concerne l'Italie, une procédure d'infraction (97/2228) a été entamée par la Commission.

Erreurs systématiques

2.28-2.31. Les montants en cause seront corrigés dans le cadre de l'apurement des comptes.

Concernant la Grèce, voir la réponse au point 2.27. Il faut préciser que la réglementation communautaire spécifie quand ces prélèvements ne sont pas autorisés, par exemple dans le règlement (CEE) n° 3887/92. Quand la réglementation ne l'interdit pas expressément, il ne peut être affirmé que cela n'est pas autorisé.

Erreurs formelles

2.32. Bien que ces erreurs formelles n'aient pas d'incidence sur la valeur des transactions examinées, les services de la Commission procèdent à une correction au moment de l'évaluation des erreurs figurant dans les dossiers individuels pouvant comporter des corrections forfaitaires.

2.33. Le retard de comptabilisation des paiements pour les dépenses du FEOGA-Garantie a été une conséquence des difficultés de mise en exploitation du système informatique central de comptabilisation Sincom 2.

2.34-2.35. Les remarques formulées par la Cour sur les aides à l'hectare en France, sur la prise d'échantillons pour le lait en poudre en France, sur les restitutions à l'exportation de sucre en France, sur le casier oléicole et viticole en Grèce, sur la production d'huile d'olive en Espagne et sur la production laitière et le cheptel au Portugal feront, si nécessaire, l'objet de corrections forfaitaires dans le cadre de l'apurement des comptes.

Par ailleurs, la Commission estime que la Cour, dans son analyse au point 2.33 du respect du règlement (CEE) n° 3887/92, ne retient comme seul critère pour analyser l'augmentation du taux de contrôles que le nombre d'erreurs relevées. D'autres paramètres devraient être pris en compte, tels que l'importance des surfaces contrôlées et affectées par des erreurs. À cet égard, la Commission a présenté aux États membres en 1999 des orientations permettant de définir l'augmentation du taux de contrôle en fonction des superficies non retrouvées par rapport aux superficies contrôlées.

Il faut noter que le nombre d'erreurs relevées peut être un signe de la qualité des contrôles effectués.

Réglementation

2.36-2.38. Pour assurer une bonne application uniforme des règlements communautaires dans l'ensemble de l'Union et éviter toute inégalité de traitement entre bénéficiaires, la Commission saisit toute occasion (à chaque stade de la procédure d'adoption, puis en cours d'application) d'expliquer les points les plus complexes qui pourraient conduire à des applications divergentes. Ainsi, elle fournit régulièrement, dans le cadre des comités de gestion, des recueils de notes interprétatives et des vade-mecum.

2.37. Dans le cadre du règlement (CEE) n° 3887/92 sur l'application du système intégré de gestion et de contrôle, les États membres ont obtenu, au cours du mois de mai 2000, un recueil de toutes les notes interprétatives relatives aux questions posées par les États membres. Par ailleurs, le règlement (CE) n° 2801/1999 du 21 décembre 1999 a introduit un certain nombre de clarifications relatives au règlement (CEE) n° 3887/92.

La Commission proposera à bref délai une modification ultérieure du règlement (CEE) n° 3887/92, notamment pour la question de l'éligibilité des haies.

2.38. Dans le FEOGA-Garantie, les services de la Commission utilisent les critères des règles d'éligibilité [règlement (CE) n° 1685/2000] des Fonds structurels.

Le point 1.7 de la règle n° 1 prévoit que «les frais généraux sont une dépense éligible à condition qu'ils soient basés sur des coûts réels liés à la mise en œuvre de l'opération cofinancée par les Fonds et qu'ils soient affectés au prorata à l'opération selon une méthode équitable et dûment justifiée».

2.39. Pour les régions d'Italie où l'apurement a détecté ce type d'anomalie, il a été proposé des corrections forfaitaires de 5 %.

Il faut signaler qu'il existe des méthodes alternatives pour contrôler la réduction des fertilisants et que la méthode des analyses n'est pas toujours fiable.

2.40. Dans la mesure où l'article 4, point b), de la directive 92/102/CEE n'est pas respecté, la Commission partage l'avis de la Cour.

En ce qui concerne l'identification et l'enregistrement des ovins et caprins, la Commission a présenté en juillet 2000 un rapport au Conseil de ministres.

Conclusion

2.41. La Commission estime que, vu le nombre d'erreurs détectées par la Cour, la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes est raisonnablement assurée et que les systèmes de contrôle fonctionnent de façon satisfaisante:

- a) le SIGC, système de contrôles préventifs et croisés en constante évolution, permet au budget communautaire d'épargner environ 300 millions d'euros par an;
- b) en ce qui concerne l'installation du SIGC pour les autres OCM (organisations communes de marchés), le Conseil a modifié, en date du 17 juillet 2000 [règlement (CE) n° 1593/2000], le règlement (CEE) n° 3508/92 en vue de prévoir qu'il appartient aux États membres de concevoir leurs propres systèmes d'application à d'autres régimes d'aide et de les rendre compatibles avec les principaux éléments du SIGC.

APUREMENT DES COMPTES

Apurement des comptes dans le cadre de la procédure en vigueur jusqu'en 1996

Apurement des comptes de l'exercice 1995

Procédure d'apurement

Rapports de mission et communication des constatations

2.45. La longueur de la procédure d'apurement des comptes est essentiellement expliquée par le respect des droits de la défense des États membres. Un tel non-respect a d'ailleurs valu à la Commission de perdre l'affaire C-61/95 en Cour de justice. Une analyse détaillée de toutes les étapes impliquées par la procédure d'apurement des comptes permet de constater qu'un minimum de 645 jours sont nécessaires pour clôturer une enquête débouchant sur une décision de la Commission.

Organe de conciliation

2.46. L'organe de conciliation est seul responsable des dossiers susceptibles d'être examinés pour avis, conformément aux critères fixés par la décision du 1^{er} juillet 1994.

Données fournies par les États membres

2.47. Les services de la Commission considèrent que la correction forfaitaire appliquée en Espagne est en partie due à l'absence des données statistiques de contrôle.

Le respect des délais pour l'envoi des données de la part des États membres sera suivi avec beaucoup d'attention par les services de la Commission.

Corrections ponctuelles

Cultures arables

2.50-2.51. La correction retenue se base sur la constatation que la qualité des contrôles sur place était insuffisante. Cette défaillance représente un contrôle clé. Toutefois, il a été décidé de n'appliquer qu'un taux de 2 % au motif que les constatations par le FEOGA concernaient uniquement deux départements. Les contrôles sur place ne sont pas du ressort des deux départements visités, mais leur exécution incombe aux dix-sept services régionaux de l'ONIC. Les deux départements visités ont été du ressort de deux services régionaux de l'ONIC distincts, raison pour laquelle les services de la Commission ont opté pour une correction au niveau national en concluant que des faiblesses similaires ne sont pas à exclure dans les autres régions. Les faiblesses relevées ne permettaient toutefois pas de conclure à un risque financier au niveau national de 5 %.

2.52. En ce qui concerne la Grèce, les services de la Commission sont d'avis qu'il était difficile d'envisager, pour cette année tombant encore pleinement dans la période de transition de la mise en place du système intégré, une correction supérieure à 2 %. En effet, les faiblesses relevées au titre de la récolte de 1994 ne concernaient pas des contrôles sur place ou tout autre élément clé de contrôle (contrairement aux récoltes suivantes, où des problèmes relatifs aux contrôles sur place ont été constatés). En suivant les orientations retenues dans le document de travail de la Commission (sur l'évaluation des conséquences financières) et compte tenu du fait que les constatations dans le cadre de l'apurement n'ont pas permis de conclure à un risque élevé, les services de la Commission étaient tenus de proposer un taux de correction de 2 % en raison également du règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil en effet, son article 5, paragraphe 2, oblige la Commission à évaluer les montants à écarter en tenant compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté. En conclusion, étant donné que les faiblesses concernaient des éléments secondaires, un taux de 5 %, tel que proposé par la Cour, n'aurait pas été conforme aux dispositions en vigueur.

2.53. En ce qui concerne la proposition pour le Land de Hesse, les services de la Commission n'ont pas maintenu la proposition de correction en raison du rapport de l'organe de

conciliation statuant que «la proposition de correction forfaitaire ne repose pas sur des bases très solides à la lumière des règles normales de l'apurement, aussi bien du point de vue de l'évolution de la procédure que du fond». En fait, lors de la conciliation, les autorités allemandes avaient soumis une documentation de 560 rapports individuels de contrôle, desquels il ressortait que des mesurages avaient bien eu lieu, contrairement à ce qui ressortait de certains rapports d'activités des bureaux locaux qui pouvaient faire croire que de tels mesurages n'avaient pas eu lieu.

Primes animales

2.55. Les services de la Commission ont effectivement éprouvé des difficultés à obtenir une information valable de l'Espagne dans un délai raisonnable. C'est essentiellement pour cette raison que, dans sa proposition de modification du règlement (CEE) n° 3887/92, la Commission a prévu récemment des délais pour la fourniture des données statistiques en question.

Pour ce qui est de l'Espagne elle-même, la Commission continue à veiller en particulier aux données fournies et à ce que différentes vérifications sur place soient programmées dans plusieurs communautés autonomes pour l'année 2000.

Prélèvements supplémentaires dans le secteur du lait et des produits laitiers

2.57. Les corrections appliquées à l'Espagne et à la Grèce ne résultent pas de calculs basés sur l'information fournie par les États membres, elles sont plutôt le résultat d'un travail de vérification exhaustif effectué par les vérificateurs de la Commission pour obtenir des données précises et des nombreuses recommandations faites par ces vérificateurs aux autorités nationales en vue d'améliorer leur administration du régime. Ces recommandations ont été largement suivies par les États membres, dont les systèmes de gestion se sont notablement améliorés.

Des sanctions motivées par des déficiences dans la gestion du régime ont déjà été appliquées conformément au compromis du Conseil de ministres, en octobre 1994, concernant les campagnes laitières allant de 1989 à 1993; il s'agit de 1,464 million pour l'Espagne et de 8 millions pour la Grèce.

2.57-2.58. Les vérificateurs de l'apurement des comptes sont sur le point de proposer des corrections pour la Grèce, l'Espagne et l'Italie, entre autres, pour la période 1995/1996. Une décision ad hoc devrait être prise en décembre 2000 à ce sujet. Il n'est pas possible de procéder plus tôt à l'apurement des comptes pour les campagnes laitières, étant donné qu'il faut parfois compter jusqu'à quatre ans pour que les contrôles effectués par les États membres soient achevés.

La Cour a raison de dire que l'État membre qui ne déclare pas un dépassement des quotas et a un système de gestion inadé-

quat n'est pas sanctionné. L'unité de l'apurement des comptes connaît parfaitement cette lacune de la législation sur les quotas. De plus, même en cas de dépassement du quota, la seule sanction actuellement autorisée par la législation est le paiement de l'impôt supplémentaire et d'un intérêt pour paiement tardif. Les services de la Commission étudient les possibilités de créer un cadre légal qui permettrait d'appliquer une sanction aux États membres pour gestion déficiente et également de jeter les bases sur lesquelles une telle sanction pourrait être appliquée. La seule possibilité actuelle est le lancement d'une procédure en infraction, procédure qui a d'ailleurs été engagée tant pour l'Espagne que pour l'Italie (97/2227 et 97/2228).

Dans le cas de l'Espagne, en ce qui concerne 1994/1995, le fait qu'il n'y ait pas eu de dépassement a fait l'objet d'une analyse approfondie. On notera que, durant cette période, la fourniture de lait en Espagne a augmenté et que tout dépassement a été évité par un simple transfert des quotas de ventes directes aux quotas de fournitures, ce qui est tout à fait légal. Étant donné que les vérificateurs de la Commission n'ont pas trouvé d'anomalie particulière, aucune sanction n'aurait pu être prise.

Huile d'olive

2.59. La décision qu'a prise la Commission de réduire les corrections financières prévues pour la Grèce et l'Espagne en ce qui concerne la campagne de commercialisation 1993/1994, pour les faire tomber de 10 à 5 %, a fait l'objet d'explications suffisantes dans la réponse donnée par la Commission aux points 2.69 et 2.70 du rapport annuel de 1998 de la Cour des comptes. Comme aucune amélioration ou dégradation notable du système n'a été observée depuis lors, la correction de 5 % est maintenue pour les années suivantes pour ces deux États membres.

Conclusion

2.60. La Commission ne partage pas la conclusion que les corrections auraient dû être plus élevées de 147,5 millions d'euros. En effet, les propositions de décisions du FEOGA sont basées sur le respect des critères établis, sur les informations et preuves transmises par les États membres au cours de la procédure d'apurement des comptes ainsi que sur le principe d'égalité de traitement entre États membres.

Apurement des comptes dans le cadre de la procédure en vigueur après 1995

Apurement (financier) des comptes relatifs à l'exercice 1999

2.67. Les services de la Commission n'ont pas perdu de vue que la Cour a dit, dans des rapports antérieurs, que les travaux de l'organe de certification grec pouvaient être améliorés. Ce point fera l'objet de discussions plus tard dans l'année.

Néanmoins, l'organe de certification grec a examiné plus de 260 transactions additionnelles concernant un certain nombre de régions et de régimes. Eu égard à l'ensemble du travail accompli, qui va bien au-delà du simple échantillonnage, les services de la Commission ont considéré que les résultats étaient acceptables et pouvaient faire l'objet d'un apurement.

Décisions de conformité

Deuxième décision de conformité

2.69-2.72. La Commission ne partage pas l'avis de la Cour sur l'adéquation d'une correction forfaitaire de 5 %. Les autorités du Royaume-Uni ont introduit des améliorations dans leur système de contrôle, fondées largement sur leur propre expérience, mais aussi, pour une partie non négligeable, aux nombreuses vérifications sur place de l'OTMS (régime de plus de trente mois) entreprises par la Commission et les services de la Cour.

Conclusion

2.74. La Commission souligne que l'on ne peut passer d'un système d'apurement à l'autre du jour au lendemain. Entre 1996 et 1999, la Commission a effectué un travail considérable d'apurement des comptes agricoles. Elle apuré les comptes du FEOGA-Garantie de l'exercice financier 1994 et de la quasi-totalité de l'exercice 1995 et, de plus, elle a adopté trois décisions d'apurement suivant la nouvelle procédure.

2.75. Ce que la Cour qualifie de « corrections modestes » dans le nouvel apurement des comptes a pu être décidé en 1999 parce qu'elles étaient incluses dans les constatations faites pour l'exercice financier 1995, ancien système, apuré en mars 1999.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Produits vitivinicoles

Maîtrise du volume de vin mis sur le marché

2.84. Bien que le secteur du vin de table n'ait pas évolué de façon satisfaisante ces dernières années, la Commission souhaite souligner que le niveau des stocks en 1998/1999 est inférieur d'environ 20 millions d'hectolitres (- 30 %) à ce qu'il était il y a dix ou quinze ans. Les stocks de vin de table

se sont en effet à nouveau accrus un peu ces dernières années, mais dans une mesure moindre que la production de vin de table. Pour réduire les stocks à la fin de la campagne de commercialisation 1999/2000, la Commission a décidé, en mars 2000, d'accroître le volume de distillation préventive fixé en 1999 pour le faire passer de 10 à 12 millions d'hectolitres.

Distillation et niveau des prix

2.85-2.86. Dans la nouvelle OCM (organisation commune de marché) du vin, les mesures de distillation disponibles sont réduites et elles ne pourraient pas permettre aux viticulteurs qui n'entendent pas produire en vue de le vendre sur le marché un débouché garanti. La distillation des sous-produits, qui trouve son origine dans l'ancienne OCM, est une mesure qualitative et non une mesure de soutien des prix. Il est prévu d'assurer la qualité des vins en évitant tout surpression des raisins. Le prix obtenu pour les sous-produits ne saurait être considéré comme une incitation à augmenter la production.

La distillation préventive a été rejetée. Il existe actuellement une mesure de distillation volontaire visant à approvisionner le marché de l'alcool potable. Cette mesure est destinée à préserver un débouché (spiritueux ou alcool) qui, autrement, ne pourrait plus être utilisé et entraînerait la suppression de quelque 300 000 hectares de vignobles. Le cultivateur obtient un prix garanti pour son vin, mais le distillateur ne signe un contrat que pour une distillation équivalant au volume des produits distillés (spiritueux ou alcool) qu'il peut vendre sur le marché (il n'existe pas d'intervention communautaire pour l'alcool produit).

La nouvelle OCM offre la possibilité de lancer une mesure de distillation de crise. Une telle mesure ne sera lancée que sur une base ad hoc en cas de problème avéré; le prix fixé ne constituera évidemment pas un avantage pour le producteur.

Dans la nouvelle OMC du vin, les prix d'intervention ne se fondent plus sur un système de prix d'orientation. Si la possibilité de moduler le prix minimal en faveur de l'éleveur, dans le contexte de la mesure visant à approvisionner le secteur de l'alcool potable, est inscrite dans le règlement du Conseil, la Commission utilisera la possibilité sur la base de l'expérience pratique acquise durant les premières années d'application et, comme il a été dit, en consultation avec le comité de gestion.

Arrachage

2.87. Le régime de primes à l'abandon de superficies viticoles a produit, depuis 1988, une réduction du potentiel viticole de l'ordre de 500 000 hectares, soit 25 millions d'hectolitres par an de réduction de production dans l'ensemble de

l'Union européenne. Le Conseil, après avis du Parlement européen, a décidé de maintenir ce régime dans la nouvelle OCM avec certains ajustements dans le but d'accorder une plus grande compétence aux États membres afin de cibler les problèmes structurels à caractère régional.

2.88. Les différents règlements régissant le FEOGA-Orientation ont offert la possibilité aux États membres d'utiliser une partie de ces fonds (qui n'était pas très importante par rapport à la totalité des fonds) pour la restructuration du vignoble. Cette restructuration n'a pas augmenté le potentiel puisque les variétés utilisées pour la production de v.q.p.r.d. (vins de qualité produits dans des régions délimitées) sont toujours beaucoup moins productives que les variétés originelles pour la production de vin de table. En outre, les organismes régissant les appellations d'origine des v.q.p.r.d. limitent très fortement les rendements autorisés

2.89. Le nouveau régime d'abandon est limité à des zones spécifiques qui ont des problèmes socio-économiques. Ces zones sont à déterminer par chaque État membre et le nombre d'hectares à arracher sera très réduit.

Le Conseil, dans le cadre de la réforme de l'OCM vitivinicole, a accepté d'octroyer un nombre très limité de nouvelles plantations aux États membres producteurs:

- la superficie octroyée est de 51 000 hectares (plus une réserve communautaire de 17 000 hectares), ce qui représente à peu près 1,5 % de la superficie viticole communautaire, étalée sur la période d'interdiction de nouvelles plantations (dix ans),
- les États membres sont autorisés à octroyer ces hectares uniquement aux zones produisant des vins de qualité dont la demande est supérieure à l'offre,
- il faut tenir compte également du fait que le vignoble communautaire enregistre une diminution de surface sous le régime d'interdiction de nouvelles plantations pour des raisons physiologiques (extinction, abandon spontané, etc.), ce qui signifie que les nouveaux hectares octroyés ne suffiront probablement pas à compenser ces pertes naturelles.

Fiabilité des informations

2.90-2.91. Les dispositions du règlement (CE) n° 1294/96 sont toujours applicables dans le contexte de la nouvelle OCM. Ces dispositions peuvent donc être totalement appliquées dans le cadre de la situation défavorable décrite dans les rapports antérieurs.

Casier viticole

2.92-2.95. Le retard encouru par certains États membres dans la constitution du casier est une conséquence de la complexité du secteur vitivinicole. Dans le cadre du nouveau règle-

ment, le Conseil a exigé des États membres de s'engager à contrôler sévèrement le potentiel de production qui devrait empêcher l'augmentation de la production de vin sans débouché. Cet engagement est lié à la possibilité de bénéficier des régimes d'aides prévues dans le cadre de la nouvelle OCM. Il s'est concrétisé par la constitution d'un inventaire du potentiel viticole préalable à la mise en œuvre des programmes de restructuration et autres. Cet inventaire servira de référence et permettra de suivre la situation et l'évolution de l'offre dans les années à venir.

Corps spécifique de contrôle

2.96-2.98. La création d'un corps spécifique de contrôle au sein de la Commission est prévue par le nouveau régime vitivinicole du règlement (CE) n° 1493/1999 (article 72). Comme nous l'avons vu, ce corps ne sera pas en place lorsque la réforme sera applicable. Toutefois, une mesure transitoire, déjà votée par le comité de gestion, prorogera les règlements en vigueur en matière de contrôle jusqu'au 30 novembre 2000. Dans la pratique, la création de ce corps spécifique dépendra des ressources disponibles, ce qui laisse subsister certains doutes. C'est pourquoi il est plus réaliste de renforcer les activités de contrôle des organes nationaux dans le secteur vitivinicole et de renforcer la collaboration de ceux-ci avec les contrôleurs de la Communauté.

Conclusion

2.99-2.100. Dans le secteur vitivinicole, la nouvelle organisation commune de marché, entrée en vigueur le 1^{er} août 2000 [règlement (CE) n° 1493/1999], devrait avoir une incidence positive sur l'équilibre général du marché, notamment pour ce qui est des vins de table. Outre les restrictions des mesures de distillation, la nouvelle OCM est essentiellement axée non seulement sur les restrictions de la distillation, mais aussi sur les besoins du marché et sur les contraintes politiques (engagements à l'égard de l'OMC); des mesures de restructuration permettront aux viticulteurs d'adapter leur production à la demande du marché, ce qui pourrait avoir un effet positif sur la surproduction. Les mesures envisagées dans le cadre de la nouvelle OCM devraient répondre en grande partie aux faiblesses décrites par la Cour. L'arrachage est mieux encadré qu'auparavant et le casier, qui devrait être terminé partout avant la fin de cette année, sera un instrument utile pour établir l'inventaire prévu dans le règlement (CE) n° 1493/1999.

Quotas laitiers

Régime des quotas

2.101-2.102. Une réponse donnée par la Commission en 1993 sur la situation à l'époque n'est plus d'actualité, compte tenu des évolutions importantes observées entre-temps

(marchés extérieurs, consommation interne, diminution de facto des prix à la production du fait de l'inflation, etc.). Par ailleurs, les augmentations de quotas de 1999 font partie d'un accord politique global et équilibré voulu par le Conseil et le Parlement qu'il n'appartient pas à la Commission de discuter. Ces augmentations ont été fixées en relation avec une baisse des prix institutionnels qui devrait influencer favorablement la consommation. S'agissant des augmentations spécifiques, elles correspondent pour une large part à des quantités déjà produites.

2.103. La Commission estime que l'augmentation de matières grasses doit être neutralisée, et non lourdement pénalisée, au risque d'engendrer un circuit d'écoulement au noir de la matière grasse excédentaire. Elle estime donc que le coefficient actuel [prévu à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 536/93 de la Commission] est parfaitement justifié, et qu'il atteint son but: garder le volume total de la production laitière à l'intérieur de la quantité fixée.

2.104. Bien que le règlement (CE) n° 1256/1999 ait prolongé le régime des quotas jusqu'en 2008, il faut rappeler qu'il prévoit aussi un réexamen de la situation en 2003 par le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission, «en ayant pour objectif de mettre fin à l'actuel régime de quotas après 2006».

La Cour fait référence à l'acquisition de quotas laitiers grâce à des fonds communautaires. Il convient de souligner que l'exemple irlandais identifié par la Cour ne concerne que la réattribution de quotas, sous des conditions très strictes, à des catégories prioritaires de producteurs. Ces dépenses étaient remboursées en partie par le FEOGA. Des demandes similaires de l'Italie et de l'Espagne, non ciblées sur des producteurs prioritaires, ont été refusées puisqu'elles contrevenaient au règlement précité

Conclusion

2.106. Le lait, qui représente plus de 18 % de la valeur brute de la production agricole, est une des sources principales de revenus de beaucoup d'agriculteurs, alors que la part prise par le secteur du lait dans les dépenses du FEOGA régresse régulièrement (41 % en 1980, 6, 3 % en 1999). Il n'est donc pas exact de dire que la charge financière reste importante. L'expérience démontre au contraire l'efficacité de ces mesures, qui ont permis de réaliser des économies substantielles sans démanteler le secteur.

Lait écrémé et lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation animale

Conclusion

2.111. La Commission considère les nouvelles dispositions arrêtées en vue du contrôle de la qualité du lait écrémé et du lait écrémé en poudre comme adéquates. Elles prévoient la vérification d'une partie plus importante des produits faisant

l'objet de subventions, les contrôles portant non seulement sur les produits transformés au moment de l'inspection sur place, mais également sur les stocks présents à ce moment. Si les produits contrôlés sont identifiés correctement, aucun risque de substitution n'est à craindre après l'inspection et avant la transformation.

2.112. Comme dans le passé, la Commission continue à suivre régulièrement les paramètres qui jouent un rôle dans la fixation du niveau de l'aide. De plus, des efforts sont faits pour améliorer l'enregistrement des analyses et pour fonder celles-ci sur une approche plus systématique.

Importation à taux préférentiel de produits laitiers

Contexte

2.117.

a) Le principe qui est à la base du certificat IMA 1 implique, comme l'indique le préambule du règlement (CEE) n° 1767/82 de la Commission, que le pays tiers autorisé à utiliser le système est le principal responsable du respect tant des critères d'éligibilité que des limites quantitatives. Les douanes britanniques ont considéré les échanges traditionnels de beurre salé en cause, qui n'impliquent que deux importateurs, comme ne présentant qu'un faible risque.

b) Comme la Commission l'a déjà indiqué dans sa réponse au rapport initial, les demandes relatives à des infractions éventuelles aux limites quantitatives ont été transmises aux autorités du Royaume-Uni en 1983. Celles-ci ont assuré que les limites de quotas n'avaient pas été dépassées et, après que de nouveaux contrôles ont été demandés, cela a été confirmé.

2.118. Voir la réponse de la Commission aux points 2.119, 2.121, 2.122 a) et 2.123.

2.119. La Commission a respecté ses engagements. Comme la Cour l'indique à juste titre, elle a continué ses missions. On notera également que les engagements ont été respectés, que l'action de suivi se poursuit, que les entretiens techniques se sont achevés et qu'un nouveau règlement a été arrêté, qui prévoit notamment que la Food Assurance Agency du ministère néo-zélandais de l'agriculture et des forêts (MAF Food) est l'autorité responsable de la délivrance des certificats IMA 1 (inward monitoring arrangement).

2.120. Il a été dit à plusieurs reprises que la Commission n'est pas habilitée à récupérer les dettes douanières chez les débiteurs. Cela relève de la responsabilité des États membres. La Commission vérifie les mesures que prennent les États membres.

2.121. La Commission a répondu à chacune des demandes du Parlement. Elle est en liaison constante avec les autorités du Royaume-Uni pour ce qui est du processus de récupération ainsi qu'en ce qui concerne l'examen des circonstances spécifiques dans lesquelles s'inscrivent les irrégularités invoquées, et également pour ce qui est de l'applicabilité des dispositions de l'article 239. En 1999, la réglementation a été amendée pour prendre en compte l'avis de l'OMC (Organisation mondiale du commerce). D'autres amendements opérés cette année comportent un changement de l'autorité responsable de la délivrance du certificat IMA, l'introduction d'un régime de contrôle minimal et un amendement visant à faciliter la participation des importateurs de la Communauté.

Mesures prises par les autorités britanniques

2.122-2.125. La Commission ne peut évidemment pas répondre directement au nom des autorités des États membres; ses réponses se limitent donc aux mesures qu'elle prend elle-même. Toutefois, le cas échéant, la Commission prendra contact avec l'État ou les États membres concernés pour obtenir son ou leur point de vue, et elle demandera éventuellement que certaines mesures soient prises.

2.122.

- a) La Commission a pris acte de l'inquiétude des autorités du Royaume-Uni concernant le risque éventuel inhérent aux procédures pénales envisagées à l'époque du fait du recours à des pouvoirs légaux pour obtenir les registres.
- b) Voir réponse au point 2.126 d).
- c) La Commission prend bonne note des explications des autorités du Royaume-Uni selon lesquelles la dimension du lot a nécessité la collecte de nombreux échantillons pour garantir des résultats représentatifs. Étant donné que seuls trois des vingt-deux échantillons prélevés ont fait apparaître d'éventuelles lacunes marginales, la Commission étudie la question de savoir si le lot a pu être déclaré inéligible dans son ensemble.
- d) La Commission salue l'intention des autorités britanniques de revoir leur stratégie de contrôle à la lumière des nouvelles recherches qu'elles ont entreprises.
- e) La Commission prendra contact avec les autorités du Royaume-Uni pour obtenir l'avis juridique sur la base duquel elles ont décidé de ne pas poursuivre le NZDB (New Zealand Dairy Board) en vue d'une aide éventuelle pour la constitution d'une garantie. Elle tiendra la Cour au courant de l'évolution de la situation.

2.123. La Commission déduit des informations qu'elle a pu obtenir dans le contexte de ses activités de suivi que les autorités du Royaume-Uni continuent à procéder au recouvrement des dettes établies, mais contestées.

Mesures prises par la Commission

2.126.

- a) La Commission a déjà répondu à cette question au point 2.122 a).
- c) Depuis la visite de suivi du 1^{er} mars 2000, des mesures ont été prises en ce qui concerne l'Espagne et les Pays-Bas. Un avis juridique doit encore être obtenu pour ce qui est de la situation en Belgique.
- d) La Commission ne partage pas la conclusion de la Cour selon laquelle il aurait fallu agir plus tôt. Avant d'arrêter les dispositions réglementaires requises pour changer d'agence de délivrance des certificats, la Commission a dû rassembler des preuves suffisantes pour établir que les mesures qu'elle entendait prendre, qui devaient avoir une incidence sur ses relations commerciales générales avec la Nouvelle-Zélande, étaient justifiées et que leur mise en œuvre n'allait pas être retardée par un litige concernant les règles de l'OMC. Le Royaume-Uni a fait savoir à la Commission que le NZDB refusait de fournir l'information requise, en février 2000. Le NZDB a fait savoir à la Commission qu'il ne refusait pas de fournir ladite information, mais qu'il souhaitait la fournir dans le cadre d'une procédure judiciaire sur les droits non payés, soit dans le contexte dans lequel le Royaume-Uni souhaitait utiliser cette information. Or, la Commission avait déjà intégré, avec l'accord du gouvernement de Nouvelle-Zélande, la modification concernant l'agence responsable de la délivrance du certificat dans le règlement de la Commission, qui était alors en cours d'élaboration, pour préciser les dispositions relatives au contrôle des importations des produits laitiers. Ledit règlement est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000. Séparer la question de l'autorité chargée de la délivrance du certificat en cause des autres dispositions du règlement n'aurait pas notablement accéléré le changement relatif à l'autorité en question et cela n'aurait d'ailleurs pas contribué non plus à mettre en œuvre un nouveau système complet et efficace.
- e) La législation douanière communautaire exige que les États membres utilisent tous les moyens dont ils disposent pour opérer le recouvrement de dettes douanières. La législation précise que tous les moyens disponibles doivent être utilisés, mais elle ne fixe pas de délai.
- f) La Commission a passé le système IMA 1 en revue. L'examen a porté essentiellement sur le système tel qu'il s'applique au beurre de Nouvelle-Zélande, mais les conclusions qui en ont été tirées ont entraîné des améliorations notables des règles d'application du système pour l'ensemble des pays tiers ayant négocié avec la Commission.

Le 7 mai 2000, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 970/2000 modifiant le règlement (CE) n° 1374/98 portant modalités d'application du régime d'importation et portant ouverture de contingents tarifaires dans le secteur du lait et des produits laitiers.

- g) Les autorités du Royaume-Uni ont répondu à la Commission en mettant en doute la base juridique de la demande de paiement. La Commission présume que le Royaume-Uni adoptera une position définitive sous peu. Si aucun accord n'est obtenu, la Commission ne pourra qu'envisager une procédure en infraction.
- h) La réponse de la Commission au rapport spécial n° 4/98 (en question au point 2.119 du présent rapport) précise que, en raison de contraintes budgétaires et eu égard au travail déjà entrepris en matière d'importation à un taux préférentiel, la Commission ne peut pas procéder elle-même à d'autres contrôles en profondeur et qu'elle doit demander aux États membres de se charger de ces contrôles. Toutefois, la Commission est d'avis que ses activités de suivi, qui, jusqu'ici, n'ont pas montré qu'il était nécessaire de procéder à des contrôles en profondeur, doivent également être prises en compte. La Commission vérifie soigneusement, deux fois par an, les certificats délivrés aux fins de quotas minimaux d'accès OMC pour les pays d'Europe centrale et orientale. De plus, comme le savent tous les pays tiers qui utilisent le système IMA 1, qui ont reçu une copie du règlement (CE) n° 970/2000, les contrôles seront renforcés:
- les États membres seront tenus de procéder à un nombre minimal de contrôles physiques portant sur le poids et les conditions d'éligibilité,
 - une copie de chaque IMA 1 délivré devra être adressée à la Commission,
 - les certificats d'importation ne seront délivrés que moyennant l'approbation d'une autorité centrale (en général la Commission),

- les États membres devront suivre pour chaque quota la quantité totale qu'ils mettent en circulation au cours de la période de référence et présenter des rapports sur ce point.

Perception des droits éludés

2.127. Les tribunaux ne se sont pas encore prononcés sur les actions en appel menées par les importateurs à l'encontre des dettes avérées. La Commission note que les autorités du Royaume-Uni ont respecté les dispositions de la législation communautaire à appliquer en suspendant uniquement les actions visant à récupérer les dettes relatives au paiement de la garantie maximale, fixée par la Cour, que les importateurs peuvent payer sans rencontrer de difficultés économiques et sociales. La Commission sait également que les autorités du Royaume-Uni se sont adressées aux tribunaux pour s'assurer que l'actif n'avait pas été sous-évalué à la vente.

Conclusion

2.128. Le recouvrement des arriérés se poursuit conformément à la législation communautaire, qui prévoit une procédure d'appel indépendante. Cette procédure est en cours. Pour ce qui est du beurre de Nouvelle-Zélande, tant les importateurs que les autorités du Royaume-Uni ont proposé une négociation pour résoudre le problème promptement, mais une telle solution ne serait pas compatible avec la législation communautaire.

2.129. La Commission a déjà indiqué, dans sa réponse au point 2.126 d), qu'elle pense avoir agi avec promptitude. Sans préjudice du principe du système IMA 1 selon lequel l'agence de délivrance du certificat est responsable du respect des critères d'éligibilité et des limites quantitatives, les importations de produits laitiers ont été soumises à de nouvelles exigences, indiquées dans la réponse de la Commission au point 2.126 h).

CHAPITRE 3

Actions structurelles

| 3.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
|--|-----------|
| Introduction | 3.1-3.2 |
| Exécution budgétaire | 3.3-3.22 |
| Introduction | 3.3 |
| Dotations des perspectives financières | 3.4-3.6 |
| Exécution des crédits | 3.7-3.15 |
| Revue des commentaires de la Commission relatifs à la gestion financière | 3.16-3.17 |
| Reprogrammations | 3.18-3.22 |
| Exécution des programmations | 3.23-3.37 |
| Période 1994-1999 | 3.24-3.33 |
| Aspects généraux | 3.24-3.28 |
| Programmes «objectif n° 2» de la période 1994-1996 | 3.29-3.33 |
| Périodes antérieures à 1994 | 3.34-3.37 |
| Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance | 3.38-3.81 |
| Introduction | 3.38-3.40 |
| Légalité et régularité des opérations sous-jacentes | 3.41-3.54 |
| Engagements | 3.41 |
| Paiements | 3.42-3.52 |
| Engagements restant à liquider | 3.53-3.54 |
| Autres observations | 3.55-3.75 |
| Gestion comptable du FSE | 3.55-3.58 |
| Exécution des ordres de recouvrement (FSE et FEOGA-Orientation) | 3.59-3.63 |
| Frais indirects | 3.64-3.68 |
| Mise en œuvre du règlement de contrôle financier | 3.69-3.74 |
| Contrôles de la Commission et des États membres | 3.75 |
| Conclusions et recommandations | 3.76-3.81 |
| Suivi des observations antérieures | 3.82-3.99 |
| Introduction | 3.82 |
| Corrections financières (FEDER) | 3.83-3.92 |
| FSE et FEOGA-Orientation | 3.93-3.99 |
| Dialogue social | 3.93-3.96 |
| Cofinancement national | 3.97-3.99 |

(*) Les réponses de la Commission à ce chapitre se trouvent p. 90.

| | |
|---|-------------|
| Gestion financière des actions structurelles | 3.100-3.127 |
| Introduction | 3.100-3.101 |
| Réglementation et modalités d'application | 3.102-3.104 |
| Relations entre les actions communautaires | 3.105-3.109 |
| Évaluations des actions structurelles | 3.110-3.120 |
| Introduction | 3.110 |
| Évaluation <i>ex ante</i> et choix des projets dans les États membres | 3.111-3.114 |
| Objectifs et indicateurs | 3.115-3.118 |
| Évaluations macroéconomiques | 3.119 |
| Prise en compte des évaluations | 3.120 |
| Gestion des interventions | 3.121-3.127 |
| À la Commission | 3.122-3.124 |
| Dans les États membres | 3.125-3.127 |
| Conclusions générales | 3.128-3.135 |

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre est consacré à la rubrique 2 des perspectives financières qui concerne les actions structurelles. Il traite de l'exécution des quatre Fonds structurels (FS): Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Orientation» (FEOGA-Orientation), Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) ainsi que du Fonds de cohésion. La quasi-totalité des crédits inscrits à la sous-section B2 «Actions structurelles, dépenses structurelles et de cohésion, mécanisme financier, autres actions agricoles et régionales, transports et pêche» du budget correspond à l'ensemble de ces cinq instruments financiers.

3.2. Les FS sont dotés de crédits dissociés. Leur gestion s'effectue selon une programmation pluriannuelle. Chaque intervention est assortie d'un plan financier indicatif qui prévoit le concours communautaire. Les contributions financières sont engagées en règle générale par tranches annuelles et payées sous forme d'avances et de soldes intermédiaires et finals.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Introduction

3.3. L'année 1999 a été le dernier exercice des perspectives financières (PF) 1993-1999 et de la période de pro-

grammation 1994-1999 des Fonds structurels. L'exercice a été marqué par des écarts entre la programmation des Fonds et les dotations des perspectives financières, une reprogrammation de la majorité des interventions des FS de la période, une sous-exécution des crédits d'engagement et de paiement, une concentration des opérations à la fin de l'année et de nombreux virements de crédits qui ont modifié de façon importante la structure du budget 1999.

Dotations des perspectives financières

3.4. Comme prévu dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire ⁽¹⁾, les perspectives financières pour les exercices 1994, 1995, 1996 et 1997 ont été modifiées par des ajustements techniques et des adaptations liées aux conditions d'exécution des actions structurelles. Les sous-exécutions des crédits pour engagement des exercices 1994 à 1997 ont conduit au glissement dans la rubrique 2 des perspectives financières de 3 294 millions d'euros ⁽²⁾ provenant de ces exercices

⁽¹⁾ JO C 331 du 7.12.1993, p. 1.

⁽²⁾ Rapport spécial n° 16/98 sur l'exécution des crédits des actions structurelles de la période de programmation 1994-1999, tableaux 6 et 7 (JO C 347 du 16.11.1998, p. 48).

vers l'exercice 1999 et à leur inscription dans le budget de cette année en supplément des montants envisagés initialement.

3.5. Pour l'exercice 1998, la dotation non utilisée des actions structurelles au regard de la rubrique 2 des perspectives financières était de 260 millions d'euros. Une adaptation des perspectives financières aux conditions d'exécution prenant notamment en compte cette dotation non utilisée n'a pas été effectuée pour l'exercice 1998, en conséquence, pour la période 1994-1999, la dotation globale de la rubrique 2 est inférieure aux résultats de l'allocation des ressources des actions structurelles et aux obligations juridiques découlant des décisions d'octroi d'aide prises par la Commission.

3.6. Une telle adaptation aux conditions d'exécution de 1998 n'aurait pu être effectuée, de par sa nature, qu'en 1999 et donc après l'approbation du budget y relatif. Cependant, afin de remédier à cette situation, des instruments suffisants étaient disponibles, comme la révision des perspectives financières et le recours à un budget rectificatif et supplémentaire, étant donné que lors de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire, les institutions s'étaient engagées à doter le budget des crédits nécessaires pour honorer les obligations juridiques et les engagements politiques des Communautés (paragraphe 16). Le résultat final, compte tenu des déagements effectués et des décisions d'octroi d'aide adoptées, est que des obligations contractées par la Commission pour un montant de 179 millions d'euros n'ont pas eu de couverture budgétaire en 1999. Des crédits d'engagement n'ont pas été inscrits dans le budget de l'exercice 2000 pour l'achèvement des interventions de la période 1994-1999, ce qui aura pour conséquence que des crédits prévus pour la période de programmation 2000-2006 seront utilisés pour des interventions de la période précédente. Le montant susvisé qui concerne le FEDER, le FSE, le FEOGA-Orientation et les initiatives communautaires pour respectivement 71, 27, 21 et 60 millions d'euros fait, par ailleurs, partie des aides prévues et non engagées mentionnées dans les dettes potentielles hors bilan.

Exécution des crédits

3.7. Le **tableau 3.1** retrace l'exécution des crédits des actions structurelles selon la présentation de la rubrique 2 des perspectives financières. Les crédits d'engagement disponibles étaient de 36 038 millions d'euros pour les Fonds structurels et de 3 129 millions d'euros pour le Fonds de cohésion. Globalement, ils ont été utilisés à concurrence de 93,5 et 100 % respectivement. Les crédits de paiement disponibles, qui s'élevaient à 28 781 millions d'euros pour les Fonds structurels et à

1 877 millions d'euros pour le Fonds de cohésion, ont été utilisés à hauteur de 86,7 et 91,4 % respectivement.

3.8. Le **tableau 3.2** présente en détail 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») concernés par la rubrique 2 des perspectives financières ⁽³⁾. Les sous-exécutions des crédits varient d'un Fonds à l'autre et d'un objectif à l'autre, les initiatives communautaires et l'objectif 2 présentant les taux d'exécution les plus bas. Les taux d'exécution relativement peu élevés sont dus notamment aux approbations et reprogrammations tardives (voir points 3.18-3.22).

3.9. Peu d'annulations de crédits ont été effectuées car la majorité des crédits non utilisés ont été reportés à l'exercice 2000 ⁽⁴⁾. Il s'agit, pour les Fonds structurels, de 2 203 millions d'euros en crédits d'engagement et de 3 748 millions d'euros en crédits de paiement. Pour les crédits d'engagement, les reports représentent globalement 6 % et respectivement 2,8 %, 9,3 %, 1,7 % et 17,7 % pour le FEDER, le FSE, le FEOGA-Orientation et les initiatives communautaires. Pour les crédits de paiement, les reports représentent globalement 12 % et respectivement 20 et 25 % pour le FEDER et les initiatives communautaires. Pour le Fonds de cohésion, les reports de 158 millions d'euros (8 %) concernent seulement les crédits de paiements.

3.10. En outre, la Commission, dans le cadre du FSE, a procédé à des engagements pour des tranches 1998 de certains programmes sur des crédits de l'année budgétaire 1999 en raison d'un épuisement des crédits correspondants de l'année précédente. Cette situation est le résultat de l'allocation annuelle insuffisante des crédits FSE qui ne tient pas toujours compte des besoins effectifs découlant des modifications des plans financiers.

3.11. Le budget 1999 s'est avéré inadapté à la situation réelle des FS dès le début de l'exercice pour chaque ligne budgétaire ⁽⁵⁾. La Commission corrige l'inadéquation entre les crédits inscrits au budget et les besoins par le

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

⁽⁴⁾ Document SEC (2000) 481 du 15 mars 2000. Décision de la Commission. Reports de crédits de l'exercice 1999 à l'exercice 2000 (crédits dissociés).

⁽⁵⁾ Voir point 3.4 du rapport annuel relatif à l'exercice 1998.

Tableau 3.1 — Évolution et exécution du budget 1999

(Mio EUR)

Rubrique des perspectives financières: 2. Actions structurelles

| | Total rubrique | | Dont | | | | | |
|---|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| | | | Fonds structurels | | Fonds de cohésion | | EEE | |
| | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement |
| Plafond des perspectives financières | 39 025 | | 35 902 | | 3 118 | | 5 | |
| Évolution du budget | | | | | | | | |
| Crédits initiaux ⁽¹⁾ | 39 025 | 30 450 | 35 902 | 27 568 | 3 118 | 2 877 | 5 | 5 |
| Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾ | 39 173 | 30 658 | 36 038 | 28 781 | 3 129 | 1 877 | 5 | 0 |
| Exécution du budget | | | | | | | | |
| Crédits utilisés | 36 820 | 26 664 | 33 691 | 24 948 | 3 129 | 1 716 | 0 | 0 |
| % des crédits définitifs disponibles | 94 | 87 | 93 | 87 | 100 | 91 | 0 | 100 |
| Crédits reportés à 2000 | 2 203 | 3 748 | 2 203 | 3 591 | 0 | 158 | 0 | 0 |
| % des crédits définitifs disponibles | 6 | 12 | 6 | 12 | 0 | 8 | 0 | 0 |
| Crédits annulés | 150 | 246 | 144 | 242 | 0 | 3 | 5 | 0 |
| % des crédits définitifs disponibles | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 100 | 0 |

⁽¹⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 17 décembre 1998 (JO L 39 du 12.2.1999).

⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, comprenant les crédits reportés de 1998, 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 1999.

recours aux virements qui concernent presque toutes les lignes budgétaires. Les virements effectués à l'intérieur des actions structurelles représentent, en valeur absolue, 4 115,5 millions d'euros et 5 583,4 millions d'euros respectivement en crédits d'engagement et de paiement, soit 10,5 et 18 % des crédits initiaux. Ces virements expliquent les différences importantes entre les taux d'exécution par rapport aux crédits disponibles et par rapport aux crédits initiaux.

3.12. À titre d'exemple, un prélèvement de 1 000 millions d'euros a porté le taux d'exécution des crédits de paiement du Fonds de cohésion de 59,6 à 91,4 %. Pour le FEDER, le taux d'exécution des crédits de paiement par rapport aux crédits disponibles (79,4 %) est inférieur au taux d'exécution par rapport aux crédits initiaux (87,4 %) car les renforcements de 1 286 millions d'euros n'ont finalement pas été utilisés.

3.13. Par ailleurs, la Commission n'est pas encore parvenue à améliorer son système de calcul des prévisions budgétaires en crédits de paiement des FS. Dans ce but, dans le cadre de SEM 2000, un réseau budgétaire

d'échange d'information a été mis en place par la Commission avec les ministères des finances des États membres.

3.14. Cependant, le calendrier des prévisions des demandes de paiement des États membres ne permet pas de prendre celles-ci en considération car ces prévisions sont effectuées après l'avant-projet de budget. Pour 1999, les prévisions des demandes de paiement effectuées par les États membres (32 652 millions d'euros) se sont avérées proches des demandes présentées (31 446 millions d'euros). Compte tenu de l'exécution des crédits de paiement (24 948 millions d'euros), 6 498 millions d'euros sont restés à la fin de l'année en attente d'instruction et de paiement. La Commission devrait donc réévaluer les besoins en crédits de paiement pour l'année 2000 et, le cas échéant, proposer à l'autorité budgétaire l'adoption des mesures nécessaires, comme par exemple l'adoption d'un budget rectificatif.

3.15. En outre, l'année 1999 a été encore une fois caractérisée par une forte concentration des opérations

Tableau 3.2 — Exécution budgétaire des actions et des Fonds structurels au cours de l'exercice 1999

(Mio EUR)

| | | Référence budget | Crédits | | Exécution | Taux d'exécution du budget initial (%) | Taux d'exécution du budget définitif (%) | Crédits reportés à l'exercice 2000 | Crédits annulés à la fin de l'exercice | | |
|---|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|---|-----------------|--|--|------------------------------------|--|--------------|------------|
| | | | Budget initial | Budget définitif après BRS et virements | | | | | Montant (c) - (d) - (g) | % (h)/(c) | |
| | | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f) | (g) | (h) | (i) | |
| Au titre de l'exercice | E | FEOGA-Orientation | B2-1 0 | 5 164,0 | 5 233,3 | 5 110,3 | 99,0 | 97,6 | 88,1 | 34,9 | 0,7 |
| | | IFOP (pêche) | B2-1 1 | 808,0 | 694,9 | 693,8 | 85,9 | 99,8 | 0,4 | 0,7 | 0,1 |
| | | FEDER | B2-1 2 | 15 646,0 | 15 780,6 | 15 341,5 | 98,1 | 97,2 | 439,1 | 0,0 | 0,0 |
| | | FSE | B2-1 3 | 9 611,0 | 9 520,2 | 8 546,4 | 88,9 | 89,8 | 882,3 | 91,5 | 1,0 |
| | | Initiatives communautaires | B2-1 4 | 4 256,0 | 4 431,7 | 3 644,1 | 85,6 | 82,2 | 786,4 | 1,2 | 0,0 |
| | | Actions de lutte contre la fraude | B2-1 5 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | | Mise en œuvre, suivi et évaluation | B2-1 6 | 3,0 | 1,6 | 1,1 | 37,8 | 70,8 | 0,0 | 0,5 | 29,2 |
| | | Mesures transitoires, etc. | B2-1 8 | 413,3 | 239,0 | 217,7 | 52,7 | 91,1 | 7,0 | 14,3 | 6,0 |
| | | <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | 35 902,0 | 35 902,0 | 33 555,7 | 93,5 | 93,5 | 2 203,2 | 143,1 | 0,4 |
| | | Fonds de cohésion | B2-3 | 3 118,0 | 3 118,0 | 3 117,7 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,3 | 0,0 |
| | | Mécanisme financier EEE | B2-4 | 5,0 | 5,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,0 | 100,0 |
| | | Total | | 39 025,0 | 39 025,0 | 36 673,4 | 94,0 | 94,0 | 2 203,2 | 148,4 | 0,4 |
| | | P | FEOGA-Orientation | B2-1 0 | 3 774,0 | 3 774,0 | 3 774,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |
| | IFOP (pêche) | | B2-1 1 | 482,0 | 572,0 | 571,9 | 118,6 | 100,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| | FEDER | | B2-1 2 | 12 702,6 | 13 989,0 | 11 127,3 | 87,6 | 79,5 | 2 853,5 | 8,1 | 0,1 |
| | FSE | | B2-1 3 | 7 246,3 | 7 246,3 | 7 245,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,5 | 0,0 |
| | Initiatives communautaires | | B2-1 4 | 3 042,0 | 2 782,0 | 1 995,1 | 65,6 | 71,7 | 733,5 | 53,4 | 1,9 |
| | Actions de lutte contre la fraude | | B2-1 5 | 0,8 | 0,8 | 0,5 | 63,4 | 63,4 | 0,0 | 0,3 | 36,6 |
| | Mise en œuvre, suivi et évaluation | | B2-1 6 | 3,0 | 1,6 | 1,0 | 34,3 | 64,3 | 0,0 | 0,6 | 35,7 |
| | Mesures transitoires, etc. | | B2-1 8 | 317,2 | 207,3 | 167,5 | 52,8 | 80,8 | 3,6 | 36,1 | 17,4 |
| <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | | 27 568,0 | 28 573,0 | 24 883,2 | 90,3 | 87,1 | 3 590,7 | 99,1 | 0,3 | |
| Fonds de cohésion | B2-3 | | 2 877,0 | 1 877,0 | 1 716,0 | 59,6 | 91,4 | 157,7 | 3,3 | 0,2 | |
| Mécanisme financier EEE | B2-4 | | 5,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Total | | | 30 450,0 | 30 450,0 | 26 599,2 | 87,4 | 87,4 | 3 748,4 | 102,4 | 0,3 | |
| Au titre des reports de l'exercice antérieur | E | | FEDER | B2-1 2 | 8,5 | 8,5 | 8,5 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |
| | | Initiatives communautaires | B2-1 4 | 20,4 | 20,4 | 19,3 | 94,6 | 94,6 | 0,0 | 1,1 | 5,4 |
| | | <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | 28,9 | 28,9 | 27,8 | 96,2 | 96,2 | 0,0 | 1,1 | 3,8 |
| | Total | | 28,9 | 28,9 | 27,8 | 96,2 | 96,2 | 0,0 | 1,1 | 3,8 | |
| | P | FEDER | B2-1 2 | 20,5 | 20,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 20,5 | 100,0 |
| | | Initiatives communautaires | B2-1 4 | 130,3 | 130,3 | 64,4 | 49,4 | 49,4 | 0,0 | 65,9 | 50,6 |
| Mesures transitoires, etc. | | B2-1 8 | 54,1 | 54,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 54,1 | 100,0 | |
| <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | 204,9 | 204,9 | 64,4 | 31,4 | 31,4 | 0,0 | 140,5 | 68,6 | | |
| Total | | 204,9 | 204,9 | 64,4 | 31,4 | 31,4 | 0,0 | 140,5 | 68,6 | | |
| Reconstitution de crédits (à la suite des dégagements) | E | FEDER | B2-1 2 | 76,2 | 76,2 | 76,2 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | | Initiatives communautaires | B2-1 4 | 28,3 | 28,3 | 28,3 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | | <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | 104,5 | 104,5 | 104,5 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | | Fonds de cohésion | B2-3 | 11,4 | 11,4 | 11,4 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | | 115,8 | 115,8 | 115,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| Reconstitution de crédits (à la suite de la réutilisation de versements d'acomptes) | E | FEDER | B2-1 2 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | | <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Total | | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| | P | FEDER | B2-1 2 | 2,8 | 2,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,8 | 100,0 |
| <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | | B2-1 | 2,8 | 2,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,8 | 100,0 | |
| Total | | 2,8 | 2,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,8 | 100,0 | | |
| Total | E | FEOGA-Orientation | B2-1 0 | 5 164,0 | 5 233,3 | 5 110,3 | 99,0 | 97,6 | 88,1 | 34,9 | 0,7 |
| | | IFOP (pêche) | B2-1 1 | 808,0 | 694,9 | 693,8 | 85,9 | 99,8 | 0,4 | 0,7 | 0,1 |
| | | FEDER | B2-1 2 | 15 733,5 | 15 868,1 | 15 429,0 | 98,1 | 97,2 | 439,1 | 0,0 | 0,0 |
| | | FSE | B2-1 3 | 9 611,0 | 9 520,2 | 8 546,4 | 88,9 | 89,8 | 882,3 | 91,5 | 1,0 |
| | | Initiatives communautaires | B2-1 4 | 4 304,7 | 4 480,4 | 3 691,7 | 85,8 | 82,4 | 786,4 | 2,3 | 0,1 |
| | | Actions de lutte contre la fraude | B2-1 5 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | | Mise en œuvre, suivi et évaluation | B2-1 6 | 3,0 | 1,6 | 1,1 | 37,8 | 70,8 | 0,0 | 0,5 | 29,2 |
| | | Mesures transitoires, etc. | B2-1 8 | 413,3 | 239,0 | 217,7 | 52,7 | 91,1 | 7,0 | 14,3 | 6,0 |
| | | <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | 36 038,2 | 36 038,2 | 33 690,8 | 93,5 | 93,5 | 2 203,2 | 144,2 | 0,4 |
| | | Fonds de cohésion | B2-3 | 3 129,4 | 3 129,4 | 3 129,1 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,3 | 0,0 |
| | | Mécanisme financier EEE | B2-4 | 5,0 | 5,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,0 | 100,0 |
| | | Total | | 39 172,6 | 39 172,6 | 36 819,9 | 94,0 | 94,0 | 2 203,2 | 149,5 | 0,4 |
| | | P | FEOGA-Orientation | B2-1 0 | 3 774,0 | 3 774,0 | 3 774,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |
| | IFOP (pêche) | | B2-1 1 | 482,0 | 572,0 | 571,9 | 118,6 | 100,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| | FEDER | | B2-1 2 | 12 726,0 | 14 012,3 | 11 127,3 | 87,4 | 79,4 | 2 853,5 | 31,5 | 0,2 |
| | FSE | | B2-1 3 | 7 246,3 | 7 246,3 | 7 245,8 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,5 | 0,0 |
| | Initiatives communautaires | | B2-1 4 | 3 172,3 | 2 912,3 | 2 059,5 | 64,9 | 70,7 | 733,5 | 119,2 | 4,1 |
| | Actions de lutte contre la fraude | | B2-1 5 | 0,8 | 0,8 | 0,5 | 63,4 | 63,4 | 0,0 | 0,3 | 36,6 |
| | Mise en œuvre, suivi et évaluation | | B2-1 6 | 3,0 | 1,6 | 1,0 | 34,3 | 64,3 | 0,0 | 0,6 | 35,7 |
| | Mesures transitoires, etc. | | B2-1 8 | 371,3 | 261,3 | 167,5 | 45,1 | 64,1 | 3,6 | 90,2 | 34,5 |
| <i>Sous-total «Fonds structurels»</i> | B2-1 | | 27 775,7 | 28 780,7 | 24 947,6 | 89,8 | 86,7 | 3 590,7 | 242,4 | 0,8 | |
| Fonds de cohésion | B2-3 | | 2 877,0 | 1 877,0 | 1 716,0 | 59,6 | 91,4 | 157,7 | 3,3 | 0,2 | |
| Mécanisme financier EEE | B2-4 | | 5,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Total | | | 30 657,7 | 30 657,7 | 26 663,6 | 87,0 | 87,0 | 3 748,4 | 245,7 | 0,8 | |

NB: E = engagements; P = paiements.

Sources: Sincom et compte de gestion.

à la fin de l'exercice. Plus de 50 % des engagements des Fonds structurels ont été effectués pendant le dernier trimestre, dont 26 % en décembre. De même, la presque totalité des virements a été réalisée pendant le dernier trimestre, dont 77 et 30 % en décembre respectivement pour les crédits d'engagement et de paiement.

Revue des commentaires de la Commission relatifs à la gestion financière

3.16. La revue des informations présentées par la Commission au volume I du compte de gestion a montré que, pour cet exercice, les explications fournies pour les lignes budgétaires relevant des FS représentent un changement d'orientation par rapport à celles des années précédentes. Auparavant, la Commission justifiait les écarts entre, d'une part, le budget initialement approuvé et les crédits finalement disponibles et, d'autre part, ces derniers et les crédits utilisés, par des retards ou des avances dans la mise en œuvre des interventions au niveau des États membres ⁽⁶⁾. Pour l'exercice 1999, la Commission analyse les écarts par rapport aux limitations en matière de gestion budgétaire et de suivi de la mise en œuvre des programmes du système de gestion financière établi pour les FS. Ces analyses conduisent à des conclusions qui se rapprochent des observations formulées à de nombreuses reprises par la Cour.

3.17. En ce qui concerne le Fonds de cohésion, les explications fournies concernant l'exécution des crédits de paiement y relatifs soulignent une arrivée tardive des demandes de paiement, empêchant ainsi l'exécution totale de ce type de crédits. Il convient cependant de noter que la gestion du Fonds de cohésion s'effectue principalement par projet clairement identifié par les services de la Commission et que cette approche devrait permettre à la Commission de maîtriser la gestion des crédits de paiement d'une façon beaucoup plus précise que dans le cadre des Fonds structurels.

Reprogrammations

3.18. Un exercice de reprogrammation massive des plans financiers des interventions a eu lieu en 1999. Il se produit à la fin de chaque période de programmation dans le but de permettre l'engagement de la totalité des enveloppes prévues par les perspectives financières pour les Fonds structurels. Étant donné que l'annualité 1999 des interventions ne peut être engagée que si les dépenses effectives encourues par les bénéficiaires finals représentent 40 %, 80 % et 100 % du montant total des

dépenses figurant dans les plans financiers correspondant respectivement aux tranches 1998, 1997 et 1996-1994, l'objectif de l'exercice de rééchelonnement est de faire coïncider les montants inscrits dans les plans financiers pour les années passées avec les dépenses effectives encourues desdites années.

3.19. L'exercice de reprogrammation de la majorité de plus de 1 100 interventions communautaires en cours d'exécution a donné lieu à l'approbation de nombreuses décisions modificatives de concours dans les derniers jours de l'année 1999, de sorte que les opérations d'engagement et de paiement correspondantes n'ont pu être effectuées à temps. Ceci explique les sous-exécutions constatées tant en engagements qu'en paiements et les reports de crédits vers l'exercice 2000 (voir paragraphe 3.41).

3.20. Chaque modification des plans financiers doit suivre des procédures d'instruction au niveau national, avec la participation et la coordination des différents partenaires et être soumise au comité de suivi, puis suivre des procédures d'instruction à l'intérieur de la Commission avec la consultation de nombreux services de plusieurs directions générales. Ce processus dure donc plusieurs mois pendant lesquels le déroulement normal des interventions se voit perturbé. L'existence de deux textes des programmes (celui en vigueur et celui qui sera vraisemblablement adopté) provoque des incertitudes au niveau des gestionnaires. En outre, certains services de la Commission n'effectuent pas de paiements pendant la procédure d'instruction en attendant la décision finale. La mise en œuvre de ces lourdes procédures à la Commission a coïncidé avec la préparation de la nouvelle période 2000-2006, des réorganisations internes et le changement du système comptable, ce qui n'a pas facilité cette tâche.

3.21. La Cour, de manière répétée, a souligné les lacunes de la procédure d'engagement par tranches annuelles et a préconisé la renonciation à ce système ⁽⁷⁾, prévu par la réglementation des Fonds structurels mais qui contrevient au principe même des crédits dissociés figurant à l'article 1^{er} du règlement financier, selon lequel, pour les actions pluriannuelles, les crédits d'engagement couvrent le coût total des obligations juridiques contractées.

⁽⁶⁾ À titre d'exemple, pour le chapitre FEDER (B2-12) en 1998, les explications données étaient les suivantes: «Les niveaux de sous-exécution mentionnés ci-avant sont du ressort des États membres enregistrant des retards dans la mise en œuvre des interventions, il leur appartient donc d'agir afin de corriger cette situation».

⁽⁷⁾ Avis n° 4/97 (JO C 57 du 23.2.1998) et rapport spécial n° 16/98.

3.22. L'engagement de la totalité des obligations juridiques de la Communauté au moment de leur adoption aurait permis d'éviter que d'importantes ressources à la Commission et dans les États membres soient consacrées à des reprogrammations dont le but principal est de permettre l'engagement desdites obligations juridiques préexistantes.

EXÉCUTION DES PROGRAMMATIONS

3.23. La gestion des Fonds structurels en 1999 a continué à concerner des actions relatives à trois périodes de programmation, soit la période en cours 1994-1999, la période précédente 1989-1993, ainsi que la période antérieure à la réforme de 1988. En juin 1999, les règlements qui établissent les nouvelles dispositions des Fonds structurels pour la période 2000-2006 ont été adoptés et les travaux préparatoires d'élaboration des nouveaux «Cadres communautaires d'appui» (CCA) et des «Documents uniques de programmation» (DOCUP) ont démarré. Cependant, compte tenu de la date d'adoption des règlements et de la durée des procédures d'adoption des décisions, la programmation n'a pas pu débiter le 1^{er} janvier 2000 comme il aurait été souhaitable. À cette date, pour l'objectif n° 2 ⁽⁸⁾, les zones éligibles n'avaient pu encore être complètement définies ⁽⁹⁾. En ce qui concerne les initiatives communautaires, les orientations y relatives n'avaient pu être adoptées, ce qui signifie que les premiers programmes ne pourront être approuvés au plus tôt qu'au cours du dernier trimestre 2000. Pour l'initiative communautaire EQUAL ⁽¹⁰⁾, les orientations n'ont été adoptées qu'en avril 2000. Il en résulte que les premiers projets ne seront approuvés qu'en 2001. La période de programmation et de mise en œuvre qui concerne cette initiative communautaire sera donc réduite d'au moins un an. Ce même phénomène a été constaté lors de la programmation précédente.

⁽⁸⁾ L'objectif n° 2 a pour objectif dans la période 1994-1999 de reconvertir les régions, les régions frontalières ou les parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines), gravement affectées par le déclin industriel et dans la période 2000-2006 de soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

⁽⁹⁾ Par ailleurs, un recours a été introduit par la République italienne contre la Commission visant l'annulation des décisions 99/503/CE et 99/504/CE (JO L 194 du 27.7.1999) qui fixent respectivement les plafonds de population et les montants indicatifs des crédits d'engagement, au titre de l'objectif n° 2 des FS pour la période 2000-2006.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 1262/1999 du 21 juin 1999, article 5 (JO L 161 du 26.6.1999).

Période 1994-1999

Aspects généraux

3.24. Les ressources disponibles pour cette période et pour les quatre Fonds structurels s'élevaient à 160 982 millions d'euros dont 106 497 en faveur des régions relevant de l'objectif n° 1. Les **tableaux 3.3** et **3.4** présentent l'état d'avancement de la programmation 1994-1999 pour les actions des cadres communautaires d'appui et les initiatives communautaires respectivement en engagements et paiements. Ces données, par leur nature, ne peuvent pas être considérées comme représentatives de l'avancement réel des interventions ni des versements effectués aux bénéficiaires finals. Pour la presque totalité des interventions et indépendamment de leur degré d'exécution, l'engagement communautaire atteint 100 % (voir points 3.18-3.19) et les paiements sont effectués sur la base de pourcentages fixes des engagements.

3.25. La Commission ne s'est pas dotée d'une base de données permettant de suivre, pour l'ensemble des Fonds structurels concernant la période 1994-1999, l'allocation des ressources disponibles aux différents objectifs, initiatives communautaires, États membres et Fonds ainsi que leur attribution aux diverses formes d'intervention (programmes opérationnels, subventions globales ou projets individuels).

3.26. Les différents services de la Commission disposent des données nécessaires au suivi des opérations qu'ils gèrent et des bases de données, parfois incomplètes, existent à l'intérieur des directions générales compétentes (Garfield à la DG Regio, Feorient à la DG Agriculture ou Adabas — remplacée par SEA au 1^{er} novembre 1999 — à la DG Emploi) mais des outils permettant d'obtenir une vue d'ensemble de l'avancement de la programmation des Fonds structurels font défaut. Dans ces circonstances, la reconstitution de la situation des faits est un exercice difficile qui dépend des informations transmises par les différents services et qui nécessite une mise à jour permanente compte tenu des nouvelles programmations et des réaffectations constantes.

3.27. Par ailleurs, la Commission ne s'est pas encore dotée d'un système de données permettant de suivre l'avancement sur le terrain des CCA et des interventions individuelles. La connaissance de l'exécution des FS continue à s'obtenir sur la base des rapports annuels dont le contenu et, paradoxalement, la périodicité sont très variables. Il en résulte qu'aucune information précise ne peut être fournie en ce qui concerne la situation réelle des interventions au 31 décembre 1999. C'est ainsi

Tableau 3.3 — Fonds structurels — Cadres communautaires d'appui: allocations Édimbourg, programmation 1994-1999 et exécution 1994-1999

| | Belgique | Danemark | Allemagne | Grèce | Espagne | France | Irlande | Italie | Luxembourg | Pays-Bas | Autriche | Portugal | Finlande | Suède | Royaume- Uni | Total |
|--------------------------------------|------------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Allocations Édimbourg 1999 | 1 916,200 | 797,800 | 20 484,300 | 14 565,500 | 33 112,000 | 14 061,500 | 5 855,400 | 20 733,700 | 90,200 | 2 287,200 | 1 537,100 | 14 588,500 | 1 615,300 | 1 341,900 | 11 916,300 | 144 899,900 |
| Programmation 1994- | 1 888,900 | 753,900 | 20 396,700 | 14 530,900 | 33 185,900 | 13 859,200 | 5 826,200 | 20 856,300 | 86,400 | 2 248,700 | 1 566,600 | 14 590,000 | 1 638,400 | 1 341,300 | 11 828,800 | 144 598,200 |
| <i>Par objectif:</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| objectif n° 1 | 760,600 | | 14 238,300 | 14 530,900 | 27 509,700 | 2 276,900 | 5 826,200 | 15 407,400 | 15,400 | 158,800 | 174,600 | 14 590,000 | 192,700 | 168,300 | 2 459,000 | 97 932,400 |
| objectif n° 2 | 354,900 | 124,200 | 1 628,800 | | 2 505,600 | 3 914,700 | 1 464,400 | 1 464,400 | 15,400 | 676,400 | 106,300 | | 358,600 | 548,800 | 4 764,100 | 15 915,800 |
| objectifs n° 3 et 4 | 483,700 | 313,200 | 2 020,000 | | 1 917,100 | 3 331,900 | 1 784,000 | 1 784,000 | 23,900 | 1 122,500 | 415,600 | | | | 3 485,600 | 15 804,900 |
| objectif n° 5 a) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| «Agriculture» | 186,000 | 129,500 | 1 154,800 | | 438,000 | 1 799,200 | 807,400 | 807,400 | 39,800 | 89,000 | 435,600 | | 337,300 | 119,400 | 206,000 | 5 742,000 |
| objectif n° 5 a) «Pêche» | 25,400 | 13,000 | 77,300 | | 124,200 | 197,100 | 114,500 | 114,500 | 1,100 | 45,900 | 2,100 | | 24,200 | 42,100 | 63,500 | 850,400 |
| objectif n° 5 b) | 78,300 | 54,000 | 1 277,500 | | 691,300 | 2 339,400 | 1 278,600 | 1 278,600 | 6,200 | 156,100 | 432,400 | | 204,900 | 153,000 | 850,600 | 7 522,300 |
| objectif n° 6 | | | | | | | | | | | | | 520,700 | 309,700 | | 830,400 |
| <i>Par Fonds:</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| FEDER | 866,694 | 121,953 | 8 712,250 | 9 886,720 | 18 853,830 | 5 613,210 | 2 680,220 | 11 803,030 | 15,462 | 612,976 | 373,282 | 9 078,920 | 444,940 | 372,380 | 5 582,490 | 75 018,357 |
| FSE | 738,280 | 350,210 | 7 033,230 | 2 564,670 | 8 853,810 | 4 788,700 | 2 038,810 | 4 981,480 | 27,540 | 1 415,960 | 556,570 | 3 281,520 | 543,610 | 688,580 | 5 547,820 | 43 410,790 |
| FEOGA-Orientation | 256,960 | 148,710 | 4 500,080 | 1 944,410 | 4 316,380 | 3 234,590 | 1 058,350 | 3 737,640 | 42,390 | 162,440 | 634,570 | 2 024,290 | 621,580 | 234,170 | 591,710 | 23 508,270 |
| IFOP | 27,050 | 132,980 | 151,160 | 135,100 | 1 161,850 | 222,710 | 48,770 | 334,190 | 1,130 | 57,230 | 2,100 | 205,270 | 28,360 | 46,210 | 106,600 | 2 660,710 |
| Allocations non programmées | 27,300 | 43,900 | 87,600 | 34,600 | - 73,900 | 202,300 | 29,200 | - 122,600 | 3,800 | 38,500 | - 29,500 | - 4,500 | - 23,100 | 0,600 | 87,500 | 301,700 |

Fonds structurels: exécution 1994-1999

| | Belgique | Danemark | Allemagne | Grèce | Espagne | France | Irlande | Italie | Luxembourg | Pays-Bas | Autriche | Portugal | Finlande | Suède | Royaume- Uni | Total |
|--|------------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Engagements 1994-1999 | 1 891,354 | 764,880 | 20 267,868 | 14 380,141 | 32 686,810 | 13 768,870 | 5 822,840 | 20 677,670 | 85,122 | 2 221,365 | 1 537,010 | 14 421,430 | 1 615,090 | 1 332,784 | 11 370,590 | 142 843,824 |
| FEDER | 866,694 | 124,530 | 8 707,328 | 9 886,721 | 18 447,760 | 5 561,850 | 2 652,550 | 11 817,230 | 15,462 | 606,125 | 373,280 | 8 980,650 | 445,090 | 363,594 | 5 584,730 | 74 433,594 |
| FSE | 738,280 | 348,730 | 6 911,290 | 2 413,380 | 8 760,820 | 4 745,760 | 2 036,730 | 4 958,690 | 27,350 | 1 412,560 | 556,570 | 3 250,580 | 544,830 | 688,580 | 5 084,050 | 42 477,550 |
| FEOGA | 259,980 | 158,640 | 4 498,090 | 1 944,940 | 4 316,380 | 3 238,550 | 1 084,790 | 3 567,560 | 41,180 | 145,450 | 605,060 | 1 984,930 | 596,810 | 234,400 | 595,390 | 23 272,150 |
| IFOP | 27,050 | 132,980 | 151,160 | 135,100 | 1 161,850 | 222,710 | 48,770 | 334,190 | 1,130 | 57,230 | 2,100 | 205,270 | 28,360 | 46,210 | 106,420 | 2 660,530 |
| Paiements 1994-1999 | 1 336,840 | 605,410 | 15 939,740 | 10 608,945 | 26 783,470 | 10 114,700 | 5 070,740 | 13 168,270 | 63,397 | 1 374,640 | 1 212,010 | 12 950,400 | 1 045,829 | 937,160 | 7 846,850 | 109 058,401 |
| FEDER | 529,140 | 80,660 | 6 884,270 | 7 081,255 | 14 274,400 | 3 584,880 | 2 241,470 | 8 312,200 | 8,897 | 324,960 | 230,450 | 8 206,720 | 284,509 | 248,550 | 3 171,030 | 55 483,391 |
| FSE | 593,810 | 312,180 | 5 483,880 | 1 679,810 | 7 692,800 | 3 755,650 | 1 772,490 | 3 011,690 | 25,500 | 956,200 | 480,070 | 2 823,340 | 384,920 | 480,550 | 4 184,440 | 33 637,330 |
| FEOGA | 193,370 | 95,320 | 3 445,910 | 1 734,190 | 3 752,240 | 2 620,630 | 1 012,990 | 1 676,800 | 28,670 | 76,270 | 479,810 | 1 752,230 | 354,340 | 168,510 | 398,620 | 17 789,900 |
| IFOP | 20,520 | 117,250 | 125,680 | 113,690 | 1 064,030 | 153,540 | 43,790 | 167,580 | 0,330 | 17,210 | 1,680 | 168,110 | 22,060 | 39,550 | 92,760 | 2 147,780 |
| Niveau de réalisation des engagements par rapport à la programmation (%) | 100,13 | 101,46 | 99,37 | 98,96 | 98,50 | 99,35 | 99,94 | 99,14 | 98,52 | 98,78 | 98,11 | 98,84 | 98,58 | 99,37 | 96,13 | 98,79 |
| Niveau de réalisation des paiements par rapport à la programmation (%) | 70,77 | 80,30 | 78,15 | 73,01 | 80,71 | 72,98 | 87,03 | 63,14 | 73,38 | 61,13 | 77,37 | 88,76 | 63,83 | 69,87 | 66,34 | 75,42 |

Allocations Édimbourg: Commission DG BUDG; les montants représentent les enveloppes allouées lors du Conseil d'Édimbourg après indexation aux prix 1999 et après réallocations.

Programmation: Commission; chiffres provisoires. Les montants représentent les programmations des DOCUP, CCA et PO adoptés par la Commission au 31 décembre 1999.

Exécution en engagements et paiements: Sincom.

Source: Commission.

Tableau 3.4 — Fonds structurels — Initiatives communautaires: allocations Édimbourg, programmation 1994-1999 et exécution 1994-1999

(Mio EUR)

| Initiative communautaire | Allocations Édimbourg | Programmation | Allocations non programmées | Engagements | Niveau de réalisation des engagements par rapport à la programmation (%) | Paiements | Niveau de réalisation des paiements par rapport à la programmation (%) |
|--------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------------|------------------|--|-----------------|--|
| Interreg II | 3 598,20 | 3 596,25 | 1,95 | 3 325,98 | 92,48 | 1 925,66 | 53,55 |
| Leader II | 1 800,30 | 1 793,05 | 7,25 | 1 722,54 | 96,07 | 932,93 | 52,03 |
| ADAPT et Emploi | 3 565,60 | 3 556,05 | 9,55 | 3 443,33 | 96,83 | 2 159,19 | 60,72 |
| PME | 1 028,80 | 1 027,16 | 1,64 | 941,31 | 91,64 | 557,65 | 54,29 |
| URBAN | 900,30 | 898,32 | 1,98 | 858,17 | 95,53 | 469,88 | 52,31 |
| PESCA | 305,50 | 301,18 | 4,32 | 301,42 | 100,08 | 159,95 | 53,11 |
| Rechar II | 471,00 | 470,89 | 0,11 | 465,53 | 98,86 | 350,36 | 74,40 |
| Resider II | 571,60 | 571,69 | - 0,09 | 555,24 | 97,12 | 315,40 | 55,17 |
| RETEX | 578,10 | 577,51 | 0,59 | 529,09 | 91,62 | 366,01 | 63,38 |
| Konver | 700,20 | 700,17 | 0,03 | 653,29 | 93,30 | 449,13 | 64,15 |
| REGIS II | 649,60 | 649,03 | 0,57 | 617,09 | 95,08 | 393,82 | 60,68 |
| PEACE | 503,10 | 503,15 | - 0,05 | 449,10 | 89,26 | 264,80 | 52,63 |
| Total | 14 672,30 | 14 644,45 | 27,85 | 13 862,09 | 94,66 | 8 344,78 | 56,98 |

Allocations Édimbourg: Commission DG BUDG: les montants représentent les enveloppes allouées lors du Conseil d'Édimbourg après indexation aux prix 1999 et après réallocation.

Programmation: Commission; chiffres provisoires. Les montants représentent les programmations des DOCUP, CCA et PO adoptés par la Commission au 31 décembre 1999.

Exécution en engagements et paiements: Sincom.

Source: Commission.

que la Commission ne présente pas d'informations sur la réalisation réelle des programmes au niveau des États membres. En outre, il continue à être malaisé de disposer d'informations d'ensemble sur la typologie des projets cofinancés et sur leur impact.

3.28. L'absence à la Commission d'un système informatique reflétant la situation sur le terrain a été corroborée par la Cour à travers une analyse limitée de l'information disponible à la Commission concernant l'état d'exécution des programmes opérationnels plurifonds et FEOGA-Orientation dans deux États membres ainsi que celui de l'initiative communautaire REGIS II. L'analyse a démontré que l'état d'avancement des programmes opérationnels en général correspond à un taux d'exécution inférieur à l'objectif fixé en matière de dépenses.

Programmes «objectif n° 2» de la période 1994-1996

3.29. La période de programmation 1994-1999 pour l'objectif n° 2 a pour caractéristique de se dérouler en deux phases 1994-1996 et 1997-1999. Pour la première phase, les interventions concernées — DOCUP et programmes opérationnels — devaient faire l'objet, avant

le 31 décembre 1996, d'engagements dans les États membres. Les bénéficiaires finals disposaient ensuite, en règle générale, d'un délai supplémentaire de deux ans pour effectuer leurs paiements. Conformément à l'article 21 du règlement (CEE) n° 4253/88, les États membres devaient transmettre à la Commission, dans les six mois, les documents nécessaires à la clôture et si la demande était recevable, la Commission devait procéder au paiement du solde final, dans un délai ne dépassant pas, en règle générale, deux mois, soit avant le 31 août 1999.

3.30. En ce qui concerne le FEDER, un total de 72 interventions concernent la phase de programmation 1994-1996. La totalité de ces programmes n'a été adoptée que tardivement à la fin de 1994, voire en 1995. Ce retard pris lors du lancement des programmes a conduit à une concentration des opérations sur 1996 et à ce que 11 % des concours initialement programmés soient transférés vers la deuxième phase 1997-1999.

3.31. Le **tableau 3.5** présente l'état d'avancement de ces programmes par État membre. Un montant total de 4 859,4 millions d'euros a été engagé et un total de 4 059,5 millions d'euros payé, laissant un montant

Tableau 3.6 — État d'avancement des programmes de l'objectif n° 2 — Période 1994-1996

| État membre | Nombre de programmes | Nombre de programmes clôturés au 31.12.1999 | Nombre de programmes avec extension de la date limite pour paiements | Nombre de programmes pour lesquels la demande de paiement final a été présentée | Nombre de programmes non prolongés pour lesquels la demande de paiement final n'a pas été présentée |
|--------------|----------------------|---|--|---|---|
| Belgique | 4 | | 3 | 1 | — |
| Danemark | 2 | | | 2 | — |
| Allemagne | 9 | 1 | 6 | 2 | — |
| Espagne | 7 | 1 | | 6 | — |
| Finlande | 1 | | | 1 | — |
| France | 19 | | 17 | 2 | — |
| Italie | 11 | | 3 | 8 | — |
| Luxembourg | 1 | | | 1 | — |
| Pays-Bas | 5 | | 3 | 2 | — |
| Royaume-Uni | 13 | | 4 | 5 | 4 |
| Total | 72 | 2 | 36 | 30 | 4 |

Source: Cour des comptes européenne.

global restant à liquider au 31 décembre 1999 de 799,9 millions d'euros, soit 16,5 %.

3.32. À la date du 31 décembre 1999, seulement deux des 72 programmes avaient été clôturés. Des reports des dates ultimes de paiement, qui ne dépassent pas un an, ont été accordés par la Commission pour 38 programmes (voir **tableau 3.6**).

3.33. S'agissant du FSE, 73 interventions au total concernaient la première phase du CCA2. Les services de la Commission avaient reçu des demandes de solde pour 64 programmes opérationnels et 56 d'entre eux étaient clos à la fin de 1999.

Périodes antérieures à 1994

3.34. Au 31 décembre 1999, les montants restant à liquider pour les périodes antérieures à 1994 s'élevaient à 1 481,2 millions d'euros, 170 millions d'euros et 80 millions d'euros pour le FEDER, le FSE et le FEOGA-Orientation contre 1 877,4 millions d'euros, 360 millions d'euros et 113 millions d'euros au 31 décembre 1998. Environ 20 % des montants restant à liquider concernent des interventions, notamment du FEDER, décidées avant la réforme des Fonds structurels de 1988.

3.35. Les restes à liquider au 31 décembre 1999 pour la période de programmation 1989-1993 correspondent à 272, 39 et 43 actions respectivement pour le FEDER, le FSE et le FEOGA-Orientation, contre respectivement 337, 94 et 64 au 31 décembre 1998.

3.36. Dans les rapports annuels précédents et dans le rapport spécial n° 14/98 ⁽¹⁾, la Cour a fait état des défaillances, au niveau des États membres et de la Commission, qui étaient à l'origine des retards dans la clôture des interventions. Il s'agissait notamment de la transmission tardive ou incomplète par les États membres des documents nécessaires et du manque de rapidité lors de l'instruction de ces dossiers à la Commission. Au début de 1999, des demandes de solde avaient été présentées pour la presque totalité des interventions. Cependant, seulement 26 % de l'ensemble des montants restant à liquider au 31 décembre 1998 ont fait l'objet de régularisation en 1999.

3.37. Les problèmes qui ont rendu difficile la clôture de ces dossiers ne sont pas de nature à justifier un retard de plusieurs années. Ils auraient dû être abordés sans délai, dans le cadre du partenariat, dès que les premières difficultés se sont présentées. C'est le cas notamment des résultats des contrôles effectués par la Commission et la Cour des comptes au cours de la mise en œuvre des interventions. La Commission et les États membres auraient, par ailleurs, déjà dû régler les difficultés occasionnées par les insuffisances de certains rapports finals et demandes de soldes ainsi que par les incertitudes en ce qui concerne les plans financiers. Ainsi, les retards dans la clôture des interventions devraient se limiter aux seuls cas suspendus pour des raisons judiciaires.

⁽¹⁾ Rapport spécial n° 14/98 sur la clôture des formes d'intervention du FEDER (JO C 368 du 27.11.1998, p. 1).

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

3.38. Les engagements et les paiements relatifs aux crédits 1999 pour les Fonds structurels et les autres actions structurelles [36 820 millions d'euros d'engagements ⁽¹²⁾ et 26 663,6 millions d'euros de paiements ⁽¹³⁾, pour plus de détails voir les **tableaux 3.1, 3.2, 3.3 et 3.4**] ont fait l'objet, en vue de la déclaration d'assurance, d'un examen par sondage portant tant sur la fiabilité des comptes que sur la légalité et la régularité des opérations. L'échantillon était composé de 30 engagements, 99 paiements et 62 engagements restant à liquider.

3.39. Il convient de rappeler que, en ce qui concerne les Fonds structurels, chaque paiement d'avances, de solde intermédiaire et de solde final peut être déclenché après que les autorités nationales désignées ont présenté un volume de dépenses encourues approprié dans le cadre d'une déclaration de dépenses, les demandes de solde devant être accompagnées d'un rapport d'exécution relatif à la tranche concernée.

3.40. Les contributions communautaires correspondant au Fonds de cohésion sont versées sous forme d'avances en fonction de l'avancement du projet établi par les attestations présentées lors des demandes de paiements indiquant les progrès réalisés notamment par rapport aux indicateurs physiques et financiers spécifiés dans la décision de la Commission approuvant le projet. Le paiement du solde, égal à 20 % (ou, dans des cas justifiés, à 10 %), du concours octroyé au projet est effectué lorsque les États membres présentent un rapport précisant que le projet a été achevé conformément à ses objectifs.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

Engagements

3.41. 2 377 millions d'euros correspondant à des engagements juridiques contractés avant le 31 décembre

⁽¹²⁾ Dont 27 849 millions d'euros n'ont fait l'objet d'aucun paiement à la fin de l'exercice.

⁽¹³⁾ Représentant 33 % du total des paiements effectués au titre du budget général.

1999 n'ont été pris en compte comme engagements financiers qu'en 2000. Ils apparaissent dans les comptes de 1999 en tant que dettes potentielles (voir point 8.16).

Paievements

3.42. La quasi-totalité des erreurs substantielles affectant directement la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes se situent dans les États membres au niveau des bénéficiaires finals parmi lesquels figurent aussi des instances publiques gestionnaires de programmes ou de mesures.

3.43. Comme l'a indiqué la Cour dans tous ses rapports fournis à l'appui des déclarations d'assurance depuis 1995, la plupart des erreurs substantielles détectées dans les déclarations de dépenses n'affectent pas nécessairement en elles-mêmes les montants des paiements de la Commission. Cependant, la Cour estime que le niveau des anomalies constatées dans les déclarations de dépenses cofinancées par la Communauté reste élevé.

3.44. Les erreurs substantielles les plus importantes correspondent à celles déjà constatées pour les exercices précédents, à savoir:

- a) des dépenses et des actions inéligibles au regard de la réglementation, des règles applicables en matière d'éligibilité ou des obligations particulières liées aux différentes formes d'assistance;
- b) des cas où les États membres ont déclaré à la Commission des dépenses éligibles excédant celles réellement encourues;
- c) des dépenses considérées comme éligibles dans les déclarations communiquées à la Commission, mais qui ne sont étayées par aucun élément ou document suffisamment probant;
- d) des cas, mis au jour lors de l'examen de l'échantillon d'opérations prélevé par la Cour, où les règles applicables en matière de marchés publics et de respect de l'environnement n'ont pas été respectées;
- e) des erreurs dans le calcul des montants déclarés comme dépenses éligibles;
- f) des déductions non autorisées sur des paiements communautaires en faveur de bénéficiaires finals.

3.45. Les autres erreurs substantielles constatées plus ponctuellement concernent le non-respect de la finalité des projets, des factures incorrectes présentées comme justificatives pour la déclaration de dépenses et le maintien de dépenses déjà identifiées comme inéligibles dans les déclarations de dépenses.

3.46. En outre, en ce qui concerne la TVA, la fiche d'éligibilité y relative pour la période de programmation 1994-1999 a souvent été interprétée de manière incorrecte par les autorités nationales concernées lorsqu'elles estiment que les administrations centrales considérées comme bénéficiaires finals «supportent réellement et définitivement» la TVA relative aux opérations qu'elles mènent dans le cadre des actions structurelles. Pour ces administrations centrales, la TVA ne peut être considérée comme un coût réel. Dans le cadre de l'échantillon, plusieurs cas de prise en compte de TVA de cette nature ont été constatés. Pour certaines actions, le financement communautaire peut excéder 100 % du montant total net des dépenses correspondantes.

3.47. Les erreurs formelles constatées sont notamment imputables à:

- a) l'inclusion par les bénéficiaires finals de montants forfaitaires non justifiés;
- b) le non-respect de règles procédurales;
- c) le non-respect du système de clôture par tranche annuelle dans le domaine du FSE.

3.48. Vu l'absence dans quelques cas de pièces justificatives adéquates permettant de justifier pleinement les montants déclarés, ce qui conduit à une rupture de la piste d'audit, il n'a pas été possible d'apprécier de manière exhaustive la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes concernées.

3.49. Par ailleurs, dans le cadre de l'échantillon, deux interventions clôturées en 1999, dont un programme opérationnel «FEDER-Objectif n° 2» et un projet important «Fonds de cohésion», ont fait l'objet d'examens approfondis sur l'ensemble des paiements dont ces interventions ont bénéficié pour la période de programmation concernée. Comme pour les exercices précédents, ces contrôles ont montré notamment que les erreurs constatées en ce qui concerne les interventions clôturées ont une incidence directe sur les montants des paiements de la Commission.

3.50. Le contrôle approfondi du projet «Fonds de

cohésion» clôturé en 1999 (le concours du Fonds s'élevant à 311 millions d'euros) a montré que:

- a) des problèmes de structure affectent encore l'investissement réalisé et l'objectif du contrat relatif à la qualité, à la fiabilité et à la durabilité du projet n'était pas pleinement réalisé entraînant notamment des retards dans la réception provisoire technique du projet par l'État membre. Ainsi, le solde final n'aurait pas dû être payé en 1999 par la Commission avant qu'elle n'ait effectué un contrôle sur place en liaison avec les autorités nationales;
- b) lors de la mise en œuvre du projet, la Commission a accepté des hypothèses sur les recettes prévisionnelles, qui se sont avérées par la suite largement sous-estimées. Une meilleure estimation aurait eu un impact important sur le concours du Fonds de cohésion;
- c) les plafonds des composantes du coût de l'investissement prévus dans la décision relative au projet n'ont pas été respectés, la décision n'ayant pas été modifiée pour prendre en compte ces dépassements des plafonds;
- d) la contribution de l'Union européenne, y compris les prêts de la BEI et de la CECA, représente 95 % du coût du projet identifiable comme tel, incluant les dépenses d'expropriation considérées comme inéligibles, mais excluant les frais financiers, les coûts de variation de change et d'autres dépenses dont le lien direct avec le projet n'est pas clairement établi. La contribution dépasse ainsi le taux d'intervention maximal de 90 %;
- e) le suivi, tant national que communautaire, s'est avéré insuffisant;
- f) le système comptable du bénéficiaire final (le concessionnaire) que les représentants de la Cour ont été autorisés à examiner ne permettait pas de réconcilier sur le plan de l'éligibilité les coûts de construction avec les dépenses déclarées. Il est important que la Cour et la Commission puissent contrôler la conformité avec les règles d'éligibilité des coûts du maître d'ouvrage servant de base aux paiements effectués par le concessionnaire considérés comme dépenses éligibles.

3.51. L'audit approfondi du programme opérationnel relevant de l'objectif n° 2 pour la période 1989-1991 (financé par le FEDER à hauteur de 13,6 millions d'euros),

qui a été clos en 1999, a montré que, suite à la réorganisation des services administratifs responsables de la gestion de la plupart des projets financés dans le cadre du programme opérationnel en question, l'audit de ces derniers a dû s'effectuer en l'absence totale de pièces justificatives originales. Une partie de la piste d'audit a pu être retracée par le biais de copies, mais il n'a pas été possible d'obtenir une assurance suffisante pour bon nombre de projets. Dans certains cas, aucun élément probant à l'appui des procédures d'appel à la concurrence ni les contrats correspondants n'étaient disponibles tandis que, dans d'autres, une partie ou l'ensemble des factures faisait défaut. Quand des copies de factures ont pu être vérifiées, les auditeurs ont relevé des coûts inéligibles. Dans la plupart des cas, aucun élément probant attestant la réalité des paiements en cause n'a été fourni. Le montant des dépenses éligibles déclaré à la Commission par les autorités nationales était parfois supérieur à celui des dépenses encourues. Il semble que la clôture tardive du programme opérationnel ne résulte pas des problèmes mentionnés ci-dessus, mais plutôt de l'échange de correspondance, lent et fastidieux, entre les services de la Commission et les autorités nationales à propos du modèle de présentation du rapport final.

3.52. Le contrôle intensifié d'une mesure d'un programme opérationnel «FEOGA-Orientation» sur huit projets a conduit au résultat que, sur ces huit projets, deux ont fait l'objet d'erreurs. Pour ces deux projets, le contrôle sur place a montré dans un cas des erreurs dans les certifications et que certains travaux effectués ne correspondaient que partiellement à ce qui était prévu.

Engagements restant à liquider

3.53. L'audit des engagements restant à liquider effectué auprès de la Commission a révélé plusieurs cas où des déagements auraient dû être opérés avant la fin de l'exercice budgétaire 1999. S'agissant des opérations auditées dans les domaines budgétaires du FSE et du FEOGA-Orientation, les montants restant à liquider n'étaient étayés par aucune pièce justificative dans un tiers et dans 28 % des cas respectivement. La Commission aurait dû prendre des mesures pour procéder au déagement de ces montants.

3.54. Pour un certain nombre (22 %) des engagements restant à liquider repris dans l'échantillon prélevé et audités dans le domaine budgétaire relevant du FEDER, la Commission n'a présenté aucune pièce justificative. La plupart de ces engagements étaient déjà très anciens et, pour 8 % de l'échantillon, il était évident qu'aucun autre paiement ne devait plus intervenir; les montants correspondants auraient donc dû faire l'objet de déagements. La Commission devrait prendre des mesures pour résoudre les problèmes qui empêchent la clôture des programmes concernés.

Autres observations

Gestion comptable du FSE

3.55. Pour la gestion du Fonds social européen, la Commission utilise un système informatique local ⁽¹⁴⁾ à la DG Emploi et le système comptable budgétaire [SINCOM ⁽¹⁵⁾]. Au cours de l'année 1999, les deux systèmes ont été changés, ce qui a amené la Cour à examiner leur fonctionnement.

3.56. Le système local a été conçu pour la gestion opérationnelle des programmes du FSE. La gestion budgétaire, par contre, devrait être assurée de façon détaillée par SINCOM, puisque ce système constitue la comptabilité officielle de la Commission. Or, la Cour a constaté que la validité et l'historique des demandes d'avances ou de solde dans le cadre du FSE ne peuvent être retracés qu'à l'aide du système local et des dossiers pour chaque programme opérationnel aux archives à la DG Emploi. Cela vaut spécialement pour les cas très fréquents de regroupements d'opérations, par exemple le regroupement de paiements de soldes avec des avances. Dans ces cas, un suivi du respect des règlements du FSE n'est pas possible à l'aide des systèmes informatiques, mais demande une analyse approfondie des dossiers.

3.57. Lors de la vérification de la mise en place du nouveau système local de la DG Emploi pour la gestion du FSE, la Cour a constaté des déficiences importantes en matière de sécurité de la base de données. Ces faiblesses permettent à des utilisateurs non autorisés à l'intérieur de la DG Emploi de procéder à des changements de la base de données. Dans certains cas de figure, un accès est même possible pour des personnes de l'extérieur, sans que le système enregistre des traces. Pendant l'introduction du système, les lignes directrices que la Commission a émises pour la gestion de projets n'ont pas été respectées. La Cour a communiqué à la Commission ses recommandations pour remédier à cette situation, qui pourrait mettre en danger la gestion du FSE.

3.58. Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1994 (point 5.10), la Cour a constaté des différences entre les données financières dans le système local de la DG Emploi et la comptabilité budgétaire (SINCOM). Une vérification de la mise en place du nouveau système local (SEA) a montré qu'une réconciliation régulière complète, dans les deux sens, entre les deux systèmes n'existe toujours pas.

⁽¹⁴⁾ Jusqu'au 1^{er} novembre 1999, «ADABAS», à partir de cette date «SEA».

⁽¹⁵⁾ À partir du 1^{er} janvier 1999, en version SINCOM II avec les composants «SI2» et «SAP R/3».

Exécution des ordres de recouvrement (FSE et FEOGA-Orientation)

3.59. La Cour a examiné la gestion des ordres de recouvrement émis par la DG Emploi et la DG AGRI, section «Orientation», ce qui a donné lieu aux observations suivantes.

3.60. En janvier 1999, la Commission a remplacé le système budgétaire SINCOM I par sa nouvelle version SINCOM II. Lors du contrôle de la Cour en mars 2000, l'application pour la gestion des ordres de recouvrement dans SINCOM II n'a toujours pas été développée. Cette faiblesse rend impossible l'accès à des données sélectionnées selon des critères prédéfinis sur la gestion.

3.61. En ce qui concerne l'audit sur les procédures et l'exécution des ordres de recouvrement à travers un nombre de dossiers examinés auprès des services de la Commission, la Cour a constaté qu'il n'existe pas de procédures de gestion adéquates pour le suivi des ordres de recouvrement tant au niveau des DG ordonnatrices qu'au niveau de la DG Budget. Des dossiers sont parfois perdus ou classés dans des archives historiques ou les gestionnaires à la DG ordonnatrice ne sont pas au courant que des ordres de recouvrement existent. Ainsi, en ce qui concerne la DG Emploi, sur cinq États membres examinés, les services responsables pour quatre d'entre eux n'étaient pas au courant qu'il y avait des ordres de recouvrement ouverts.

3.62. Dans le cadre de l'examen des procédures de recouvrement, le contrôle a mis en avant le manque de coordination entre les DG ordonnatrices, la DG Budget et le service juridique. Cela entraîne des retards importants dans le traitement de ces dossiers et, par conséquent, dans la récupération des montants dus.

3.63. Il ressort également du même audit que la Commission ne réclame normalement pas les intérêts de retard lors d'un non-paiement ou d'un paiement tardif par le débiteur, et ceci malgré les stipulations du règlement financier (article 49). Les montants d'intérêts de retard en cause sont de l'ordre de plusieurs millions d'euros. En effet, à titre indicatif, l'encours des ordres de recouvrement de la DG Emploi à l'ouverture de l'exercice 1999 représentait 49,1 millions d'euros, dont 15,5 millions d'euros étaient antérieurs à 1995.

Frais indirects

3.64. Les décisions de la Commission du 23 avril 1997⁽¹⁶⁾ (fiche d'éligibilité n° 5) stipulent que les frais

⁽¹⁶⁾ JO L 146 du 5.6.1997.

indirects devraient être imputés de manière équitable et raisonnable, conformément aux règles de comptabilité généralement admises.

3.65. La Cour a constaté, lors de ses contrôles, une grande divergence dans la prise en compte des frais indirects. Là où certains promoteurs (organismes de formation) ne facturent pas de frais indirects, d'autres en facturent, dans certains cas plus de 60 %.

3.66. Les contrôles de la Cour ont également relevé que des promoteurs déclarent les frais indirects calculés sur une base forfaitaire, non tirée des frais réels, afin de les gonfler et de réaliser un bénéfice non conforme aux règles du Fonds social. Dans de nombreux cas, des frais indirects ont été imputés dans les déclarations de dépenses par l'intermédiaire de sous-traitances. Cette pratique entraîne un gonflement des frais totaux, voire une augmentation de la subvention «FSE».

3.67. Dans la nouvelle période de programmation (2000-2006), l'usage des frais indirects et des forfaits devrait être scrupuleusement encadré, les méthodes de calcul des frais indirects et des montants forfaitaires doivent être davantage fixées au moment de l'approbation des programmes et être vérifiables au moment de la demande de solde.

3.68. S'agissant de l'initiative Leader II, la Cour a relevé des frais généraux allant de 0 à plus de 80 %.

Mise en œuvre du règlement de contrôle financier

3.69. Le règlement (CE) n° 2064/97⁽¹⁷⁾ vise à renforcer les dispositions de contrôle financier que les États membres sont tenus d'exercer sur les opérations cofinancées dans le cadre des Fonds structurels. La mise en œuvre de ce règlement avait déjà fait l'objet d'observations dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1998 (points 3.14 à 3.19).

3.70. L'article 8 du règlement précité dispose que la demande de versement du paiement final doit être accompagnée d'une déclaration d'audit indépendante. Aux termes du règlement (CE) n° 2406/98⁽¹⁸⁾, l'article 8 peut ne pas être appliqué aux formes d'intervention pour lesquelles la décision initiale d'octroi du

⁽¹⁷⁾ Règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission du 15 octobre 1997 (JO L 290 du 23.10.1997).

⁽¹⁸⁾ Règlement (CE) n° 2406/98 de la Commission du 6 novembre 1998 (JO L 298 du 7.11.1998).

concours fixe au 1^{er} janvier 1997 la date limite des engagements communautaires et nationaux. En conséquence, la déclaration d'audit indépendante prévue à l'article 8 n'est exigée, ni pour la période 1989-1993 ni pour les programmes opérationnels et DOCUP relevant de l'objectif n° 2 pour la période de programmation 1994-1996; en outre, à la fin de 1999, aucune déclaration d'audit indépendante concernant les périodes de programmation 1994-1996 et 1997-1999 (objectif n° 2) n'avait été transmise à la Commission.

3.71. En avril 1999, la Commission a publié la version anglaise de son manuel d'audit des Fonds structurels, dont un exemplaire a été adressé à tous les États membres. Le document traduit dans les dix autres langues communautaires n'a cependant été disponible qu'à la fin de 1999. L'annexe 2 du manuel d'audit en cause concerne directement les États membres, notamment la manière dont ils appliquent le règlement (CE) n° 2064/97, et contient des orientations pratiques. Fin 1999, les États membres avaient déjà mis en pratique leur propre méthodologie pour se conformer au règlement et ils ne sont pas en mesure de revoir leurs procédures *a posteriori*.

3.72. Le manuel d'audit des Fonds structurels de la Commission dispose que les services de cette dernière vérifient que les obligations prévues par le règlement (CE) n° 2064/97 ont été remplies de manière satisfaisante à tous les niveaux au cours des audits des systèmes de gestion et de contrôle nationaux. La Commission n'a pas vérifié si les progrès réalisés dans les États membres en matière d'application du règlement en cause étaient de qualité: jusqu'à fin 1999, aucun service de la Commission n'avait examiné les méthodes de travail des États membres ni ne s'était rendu sur place pour évaluer la qualité de leurs contrôles.

3.73. Pour pouvoir déterminer quel usage elle fera des déclarations qui lui parviendront à la clôture d'une forme d'intervention, la Commission devrait veiller à obtenir l'assurance que la méthodologie appliquée par les États membres est satisfaisante.

3.74. En vertu de l'article 9 du règlement (CE) n° 2064/97, les États membres sont tenus de faire tous les ans, le 30 juin au plus tard, rapport à la Commission sur la façon dont ils ont appliqué le règlement au cours de l'année civile précédente. La qualité des rapports relatifs à 1998 est variable; il en va de même de leur forme et de la précision des informations fournies. La Commission devrait élaborer et diffuser un cadre minimal de référence permettant d'identifier les éléments qu'elle souhaite voir apparaître dans les rapports en question.

Contrôles de la Commission et des États membres

3.75. Les contrôles sur place effectués par les services de contrôle de la Commission, renforcés par ceux réalisés par les services de contrôle nationaux dans le cadre des protocoles conclus entre ces derniers et le contrôle financier, restent insuffisants. Il en est particulièrement ainsi en ce qui concerne le FEDER et le Fonds de cohésion pour les interventions faisant l'objet d'une demande de solde final: seulement cinq interventions importantes à clôturer ont fait l'objet d'examens dans le cadre des 36 contrôles sur place effectués en 1999 (dont le rapport fut communiqué à la Cour) qui visaient 81 interventions d'importance financière inégale. Dans les rapports de contrôle, on n'identifie pas toujours les objectifs de contrôle ni la méthode de sélection de l'échantillon des projets examinés. Il est de même souvent difficile d'y voir un lien entre l'examen des systèmes et le contrôle des projets individuels. En ce qui concerne les contrôles menés au cours de la mise en œuvre d'interventions, le suivi des résultats des contrôles s'avère difficile et les problèmes soulevés risquent d'être reportés à la clôture de ces interventions. Les contrôles effectués par les services de contrôle nationaux dans le cadre des protocoles se situent régulièrement dans le cadre de l'application du règlement (CE) n° 2064/97, visant notamment à contribuer au contrôle d'au moins 5 % des dépenses. Les résultats de ces contrôles sont assez variables, les rapports de contrôle n'indiquant pas toujours la méthode de sélection des projets contrôlés ou si un réel examen des systèmes a eu lieu, ou ne contenant pas d'observations basées sur les vérifications financières et physiques. L'utilité de ces résultats pour les services gestionnaires et de contrôle de la Commission est également assez inégale.

Conclusions et recommandations

3.76. La Cour constate que le niveau d'anomalies constatées dans les déclarations de dépenses demeure élevé. La persistance d'un niveau significatif d'erreurs après la clôture du programme opérationnel indique que la probabilité de voir les erreurs affectant les déclarations de dépenses détectées et corrigées est faible. Il était d'ailleurs prévisible que les mesures prises par la Commission [l'approbation de fiches d'éligibilité, l'adoption du règlement (CE) n° 2064/97 de contrôle financier, des modalités de clôture plus précises pour la période de programmation 1994-1999, la mise en place de protocoles entre le contrôle financier et les autorités nationales concernées] ne puissent pas encore avoir un effet réel sur la fiabilité des déclarations de dépenses.

3.77. La Cour souligne la nécessité de consentir davantage d'efforts à la supervision et au contrôle de la clôture des programmes. Dans cette perspective, les protocoles signés avec les services de contrôle nationaux des États membres devraient être utilisés au maximum. La réforme du contrôle interne de la Commission devrait tenir compte des possibilités maintenant offertes par ces protocoles.

3.78. Une plus grande attention devrait être donnée par la Commission à la mise en place dans les États membres de nouvelles dispositions de contrôle financier prévues par le règlement (CE) n° 2064/97.

3.79. Au niveau des États membres, il importe de consolider les procédures financières et d'améliorer l'efficacité des systèmes de contrôle interne utilisés par les organismes de gestion nationaux et régionaux, afin que le niveau d'erreurs puisse être abaissé pour les exercices à venir.

3.80. La Commission devrait revoir la réglementation et les décisions (fiches d'éligibilité) pour mieux centrer le financement communautaire sur les activités visées par l'autorité budgétaire. Ainsi une grande divergence entre les programmes opérationnels quant à la prise en charge par le FSE des frais indirects a encore été constatée. Cette question mérite une attention particulière dans la mise en œuvre de la nouvelle période de programmation 2000-2006.

3.81. En ce qui concerne l'exécution des ordres de recouvrement, la Commission devrait se doter de procédures de gestion adéquates.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Introduction

3.82. La Cour a revu les informations présentées par la Commission sur les mesures prises pour donner suite aux plus importantes de ses observations passées⁽¹⁹⁾. Cette révision limitée, effectuée sur la base des informations présentées par la Commission, a cherché à identifier

⁽¹⁹⁾ Le suivi a porté sur des observations concernant les actions structurelles contenues dans les rapports annuels de la Cour des comptes relatifs aux exercices 1994, 1995, 1996 et 1997, ainsi que dans le rapport spécial n° 3/96 relatif à la politique du tourisme et sa promotion et dans le rapport spécial n° 14/98 sur la clôture des formes d'intervention du FEDER.

les domaines où de telles mesures ont été prises, sans vérification approfondie de leur mise en œuvre. Ces observations concernaient des erreurs ou des irrégularités nécessitant des corrections financières (FEDER), de même que des problèmes spécifiques de gestion financière et de cofinancement (FSE et FEOGA-Orientation).

Corrections financières (FEDER)

3.83. La Cour a effectué un suivi de 48 observations contenues dans ses rapports annuels et spéciaux relatifs aux exercices 1996 et 1997 pour lesquelles elle estimait qu'une correction financière devrait être apportée⁽²⁰⁾. Ces corrections financières, affectant les dépenses déclarées, devraient dans certains cas donner lieu à un ordre de recouvrement.

⁽²⁰⁾ Il convient de rappeler le cadre dans lequel des corrections financières peuvent être apportées dans le domaine des Fonds structurels:

- a) des erreurs ou des irrégularités peuvent être détectées dans le cadre de la gestion normale au sein de l'État membre et une modification apportée, sans qu'il y ait notification formelle à la Commission. Toutefois, toute irrégularité ayant fait l'objet d'une enquête administrative ou judiciaire initiale doit être notifiée à la Commission, en application du règlement (CE) n° 1681/94 (JO L 178 du 12.7.1994, p. 43);
- b) les erreurs ou les irrégularités décelées par la Commission elle-même, notamment dans le cadre de ses contrôles sur place auprès des États membres ou dans des cas d'infractions au droit communautaire constatées conformément à la procédure prévue à l'article 226 du traité ou par la Cour des comptes sont traitées comme suit:
 - i) lorsque l'examen de la Commission prévu à l'article 24.2 du règlement (CEE) n° 4253/88 (JO L 374 du 31.12.1988) modifié «confirme l'existence d'une irrégularité ou d'une modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure et pour laquelle l'approbation de la Commission n'a pas été demandée», la Commission «peut réduire ou suspendre le concours communautaire»;
 - ii) dans les autres cas, la correction s'effectue en déduisant les dépenses correspondantes, les projets ou les parties de projet affectés d'erreur pouvant être substitués par d'autres projets éligibles et dépenses afférentes, lorsque le programme ou l'action communautaire est en cours de réalisation. Lorsque les erreurs et les irrégularités se réfèrent au domaine du FEDER, du FEOGA-Orientation et de l'IFOP à une intervention clôturée ou en phase de clôture, le montant trop versé sur avances et soldes intermédiaires donne lieu à un ordre de recouvrement. Dans le cas du FSE, le montant trop versé sur avances pour une tranche annuelle réduira d'autant les paiements relatifs à des tranches ultérieures.

3.84. Pour 16 cas (33 %), la Commission ou les États membres ont pris des mesures correctrices que la Cour estime satisfaisantes.

3.85. Pour 7 cas (15 %), des mesures correctrices ont été appliquées avec retard. Le retard concerne parfois des cas pour lesquels la Commission avait accepté les remarques de la Cour. De même, certaines irrégularités détectées ne font l'objet d'un suivi effectif que lors de la clôture de l'action ou parfois lors de l'annonce d'un contrôle de la Cour. Ce mode de suivi ne peut que retarder et compliquer le processus de clôture parfois lui-même déjà en retard pour d'autres raisons.

3.86. Pour 11 cas (23 %), des mesures correctrices ont été appliquées, mais elles s'avèrent insuffisantes ou sont le résultat de procédures déficientes:

- a) en général, le suivi de la Commission se limite aux irrégularités notifiées par la Cour, lesquelles illustrent pourtant souvent des défaillances relatives aux systèmes sous-jacents (problèmes au niveau de l'éligibilité, de la fiabilité des déclarations de dépenses, du respect des directives environnementales ou de passation de marchés publics, du cumul des aides en faveur des entreprises). La Commission n'initie pas d'évaluation des risques de pertes potentielles de fonds communautaires ou d'actions spécifiques de nature à résoudre le caractère systémique de ces irrégularités. En général, la Commission escompte une amélioration de la gestion à moyen terme dans le cadre des mesures générales à caractère structurel qu'elle entreprend ⁽²¹⁾;
- b) comme la Cour l'a indiqué à plusieurs reprises ⁽²²⁾, la Commission applique rarement la procédure prévue à l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 relatif à la réduction, la suspension et la suppression du concours communautaire, dans les cas de différends avec les États membres sur des corrections à apporter à certaines interventions. D'autres solu-

tions sont envisagées, par exemple la suspension *de facto* des paiements pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, en attendant le règlement de ces différends avec l'État membre concerné. Il arrive également que les paiements ultérieurs soient réduits de la partie du cofinancement contestée par la Commission, alors que les dispositions financières annexées au CCA concerné prévoient que les paiements ne peuvent être effectués que si le niveau de dépenses déclarées atteint des seuils précis.

3.87. Pour deux cas représentant 4 % du nombre de cas examinés (un cas de combinaison d'une aide FEDER avec une aide nationale et un cas de non-respect de la directive 85/337/CEE ⁽²³⁾ concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement), la Commission n'a pas pris de mesures correctrices du fait de son désaccord avec les observations de la Cour.

3.88. Finalement, aucun suivi n'a pu être démontré de la part de la Commission pour 12 cas (25 %), alors que celle-ci s'était engagée à procéder à un examen. Ces cas concernaient un éventail de situations différentes comme des dépenses inéligibles ou encourues après la date limite, un changement de la destination de l'aide sans que celui-ci ait été communiqué à la Commission, le paiement du solde final sans prendre en compte les résultats du contrôle effectué par le contrôleur financier, des problèmes pour la justification des dépenses déclarées ou encore l'insuffisance des procédures de vérification des règles de concurrence.

3.89. En vertu de l'article 7 du règlement de base sur les Fonds structurels, les opérations financées par les actions structurelles doivent être conformes aux politiques communautaires. La Cour a souligné à plusieurs reprises ⁽²⁴⁾ le risque de financer des opérations dans des conditions non conformes aux procédures et aux principes prévus par les politiques communautaires en matière notamment de protection de l'environnement, d'aides d'État ou de passation des marchés publics. Afin de limiter ce risque, il est essentiel que, au sein de la Commission, les différentes directions générales pouvant être concernées aient établi des procédures de coordination efficaces.

3.90. Or, le suivi de la Cour a permis de constater, dans certains cas, un manque de communication entre les directions générales de la Commission pour des

⁽²¹⁾ Voir notamment les réponses de la Commission aux points 21.20-21.22 de la DAS relative à l'exercice 1996, au point 8.79 de la DAS relative à l'exercice 1997 et aux points 3.35-3.37 du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1998.

⁽²²⁾ Voir rapports annuels de la Cour des comptes relatifs aux exercices 1994 et 1995, points 5.42-5.44 et points 6.16-6.19 et le rapport spécial n° 16/98 de la Cour des comptes sur l'exécution des crédits des actions structurelles de la période de programmation 1994-1999, point 6.47 (JO C 347 du 16.11.1998, p. 48).

⁽²³⁾ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 (JO L 175 du 5.7.1985).

⁽²⁴⁾ Voir rapports annuels de la Cour des comptes relatifs aux exercices 1996 et 1998, points 6.53-6.68 et points 3.54-3.59.

projets ne respectant pas l'article 7, ce qui explique l'absence de suivi.

3.91. En conclusion, pour les 48 cas examinés, le montant des dépenses corrigées ou en cours de correction peut être estimé à 280 millions d'euros ⁽²⁵⁾, dont 23,5 millions d'euros au titre de l'application de l'article 24 (deux cas); ces corrections devraient conduire à une réduction du concours communautaire de 17,8 millions d'euros. Les montants à rembourser, par contre, ne s'élèvent qu'à 5,2 millions d'euros, la plupart des corrections ayant été opérées sur des interventions non clôturées.

3.92. La Cour estime que les dépenses restant à corriger s'élèvent à 57,6 millions d'euros et que les paiements communautaires à rembourser sont de 6,8 millions d'euros.

FSE et FEOGA-Orientation

Dialogue social

3.93. Dans son rapport annuel pour l'exercice 1994 ⁽²⁶⁾, la Cour a examiné les dépenses communautaires dans le domaine du «dialogue social». Sur la base des observations de la Cour, le Conseil estime, dans sa recommandation sur la décharge pour l'exercice 1994, que les actions visant à promouvoir le dialogue social doivent être mieux ciblées et souligne la nécessité d'un contrôle strict des initiatives bénéficiant d'un financement communautaire. En 2000, dans le contexte de l'examen du suivi, il est apparu que la Commission n'a pas engagé les actions qu'elle devait entreprendre comme convenu dans ses réponses aux observations de la Cour, notamment dans le domaine des évaluations, ou encore en ce qui concerne l'augmentation du nombre d'organisations à financer (associations des travailleurs et des employeurs).

3.94. L'accord sur la politique sociale stipule que la Commission veille à un soutien équilibré entre syndicats et patronat. En 1994, le nombre d'actions financées au profit des employeurs étaient loin d'être au même

niveau que celles des travailleurs. En 1999, la situation n'a guère changé, sauf que les associations des travailleurs et des employeurs introduisent plus de demandes de concours conjointes.

3.95. Un contrôle des pièces comptables avait fait ressortir que la Commission aurait dû établir un ordre de recouvrement de 67 901,31 euros en février 1994, à la suite d'une observation de la Cour. La procédure de recouvrement a seulement été déclenchée le 25 février 2000, c'est-à-dire, après la visite de la Cour ayant comme objet le suivi des observations antérieures.

3.96. La directive 94/45/CE du Conseil ⁽²⁷⁾ concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen (ligne budgétaire B3-4 0 0 3) devait être transposée par les États membres, au plus tard, le 22 septembre 1996. Le délai imposé pour la transposition de la directive a été respecté par seulement cinq États membres. Neuf États membres ont fait le nécessaire plus tardivement et le Grand-Duché de Luxembourg a été condamné le 21 octobre 1999 par la Cour de justice pour non-transposition.

Cofinancement national

3.97. Les rapports annuels de la Cour depuis 1994 ⁽²⁸⁾ font ressortir des observations à l'égard du cofinancement public national.

3.98. En pratique, la simultanéité dans le paiement des fonds nationaux par rapport aux fonds communautaires n'est pas toujours assurée. Des améliorations substantielles restent encore à faire. En effet, vu l'existence de deux procédures différentes d'appel de fonds au niveau du trésor (une pour les fonds communautaires, une autre pour les fonds nationaux), les régions utilisent surtout celle qui sert seulement à déclencher les paiements communautaires étant donné son importance financière.

3.99. La Cour a constaté des manques ou des retards de cofinancement national, ce qui risque d'entraver la bonne exécution des interventions. La Commission elle-même a également détecté des faiblesses dans ce domaine dans quelques États membres.

⁽²⁵⁾ Ce montant ne comprend pas certaines corrections comme, par exemple, celles apportées aux interventions espagnoles à cause de la déduction d'une taxe de direction des travaux appliquée par les maîtres d'ouvrage, bénéficiaires finals, aux maîtres d'œuvre, qui sont difficiles à calculer dans leur ensemble.

⁽²⁶⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1994, points 5.105-5.112.

⁽²⁷⁾ Directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994 (JO L 254 du 30.9.1994).

⁽²⁸⁾ Points 5.63 et 5.64 du rapport annuel relatif à l'exercice 1994, points 6.51, 6.54 et 6.57 du rapport annuel relatif à l'exercice 1995, points 7.54, 7.56, 7.57 et 7.68 du rapport annuel relatif à l'exercice 1996.

GESTION FINANCIÈRE DES ACTIONS STRUCTURELLES

Introduction

3.100. Les enquêtes menées par la Cour en 1999 dans le cadre des actions structurelles ont notamment concerné:

- a) le principe d'additionnalité [rapport spécial n° 6/99 (JO C 68 du 9.3.2000)];
- b) le développement des sites industriels [rapport spécial n° 7/99 (JO C 68 du 9.3.2000)];
- c) l'emploi des jeunes [rapport spécial n° 3/2000 (JO C 100 du 7.4.2000)];
- d) 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 [rapport spécial n° 7/2000 (JO C 146 du 25.5.2000)];
- e) le Fonds de cohésion [rapport spécial n° 15/2000 (JO C 279 du 2.10.2000)].

3.101. Le rapprochement des observations formulées dans le cadre des rapports spéciaux cités au point précédent, malgré la diversité des thèmes abordés, montre la récurrence de certaines faiblesses, en particulier concernant la réglementation et ses modalités d'application, les relations entre les actions communautaires ainsi que l'évaluation et la gestion des interventions.

Réglementation et modalités d'application

3.102. L'efficacité et l'efficacé des FS dépendent notamment de l'existence de modalités d'application définies par la Commission visant à assurer une mise en œuvre des interventions conforme à l'esprit du législateur. Plusieurs enquêtes ont montré la nécessité de mieux définir des concepts et des règles d'application tendant à éviter des pratiques trop divergentes dans les États membres et à favoriser une meilleure mise en œuvre des Fonds.

3.103. Ainsi, bien que l'impact de l'intervention des FS soit conditionné par le respect du principe d'additionnalité visant à éviter la substitution des dépenses struc-

turelles des États membres par des crédits des FS, des interprétations divergentes et des problèmes de mise en œuvre pouvant en influencer significativement l'évaluation ont été constatés. Des modalités de vérification de l'additionnalité convenues entre la Commission et les États membres n'avaient pas permis de lever ces difficultés.

3.104. Pour le Fonds de cohésion (FC), les pratiques d'analyse financière et d'analyse coûts/bénéfices des projets devraient faire l'objet d'orientations concrètes pour que l'application soit effectuée de manière plus uniforme dans les pays. De même, la définition de projet et de phase de projet devrait contribuer à éviter que le concours du Fonds porte parfois sur des projets en cours de finalisation, voire finalisés ou ayant déjà bénéficié des FS ou, dans certains cas, sur des ensembles constitués de dépenses atteignant le seuil de 10 millions d'euros, alors qu'il s'avère difficile de constater qu'il s'agit d'ensembles cohérents.

Relations entre les actions communautaires

3.105. Plusieurs types d'actions communautaires sont susceptibles d'être menées sur un territoire donné sans qu'elles soient coordonnées. Un même Fonds peut déployer différents types d'intervention. Actuellement, la règle veut que chaque ministère compétent programme séparément les interventions structurelles.

3.106. Ainsi le haut niveau de similitude entre les interventions relatives à l'initiative «Paix en Irlande» et au Fonds international pour l'Irlande (FII) et d'autres interventions des FS a-t-il entraîné des chevauchements, des inefficiences et des retards dans l'exécution des actions, accentués par le manque de publicité adéquate.

3.107. En ce qui concerne les actions en faveur de l'emploi des jeunes, la synergie entre les programmes opérationnels plurifonds doit être améliorée et le niveau de coordination entre les directions générales agissant dans un même domaine d'activité doit être accru. En outre, les plans d'action nationaux (PAN) devraient être plus concrets, plus précis et plus étroitement liés aux mesures relevant du FSE. Enfin, la Cour n'a pas pu constater l'existence d'un plan ou d'une stratégie d'ensemble en ce qui concerne l'effort financier consacré par le FSE et le FEOGA-Orientation en faveur des jeunes agriculteurs. Une évaluation de son impact, depuis 1994, n'a pas encore été effectuée.

3.108. La recherche de synergies entre le FC et les autres Fonds est importante, notamment parce que le FC se limite au cofinancement de projets individuels, sans qu'une réelle programmation ne vise à donner une vision d'ensemble cohérente. Cependant, alors qu'il est prévu qu'un accent particulier soit mis sur cet aspect dans les demandes d'intervention du FC, ce n'est pas toujours le cas.

3.109. En matière de développement des sites industriels, les interventions du FEDER, examinées dans le cadre de l'enquête, présentaient peu de synergie avec d'autres mesures ou actions communautaires et les intervenants étaient peu informés des possibilités présentées, par exemple, par le FSE ou la BEI.

Évaluation des actions structurelles

Introduction

3.110. La Cour a déjà eu l'occasion d'insister sur l'importance des analyses nécessaires à la programmation des actions structurelles, des critères de sélection des projets⁽²⁹⁾, des objectifs et des indicateurs de suivi et d'impact, ainsi que de bases statistiques fiables dans les États membres⁽³⁰⁾. Les résultats des évaluations macro-économiques des actions structurelles doivent être affinés⁽³¹⁾ et le suivi, les évaluations et la (re)programmation doivent s'enchaîner correctement⁽³²⁾.

Évaluation *ex ante* et choix des projets dans les États membres

3.111. Pour maximiser l'impact des FS et assurer une égalité des bénéficiaires, les interventions doivent être réalisées dans le cadre d'une stratégie de développement régional basée notamment sur un diagnostic des besoins prenant en compte l'évaluation de l'existant et sur la fixation de critères de sélection des projets. La Commis-

sion devrait donc encourager les États membres à constituer des outils d'analyse et de suivi permettant une mise en œuvre des interventions plus active et plus efficiente dans le cadre d'un véritable projet de territoire.

3.112. Dans le domaine des sites industriels, des initiatives parfois prises en matière de recensement des infrastructures existantes ne sont pas toujours suffisamment finalisées pour être utilisées à des fins prospectives. Des besoins sont parfois cités dans les programmes du FEDER sans qu'une évaluation ait été faite. Une réelle analyse et l'application de critères de sélection des projets se justifient d'autant plus qu'il existe une compétition entre promoteurs d'une région pour développer des sites et y attirer des entreprises.

3.113. Pour les interventions en faveur de la paix en Irlande une absence de définition commune quant aux zones ayant le plus besoin de l'intervention communautaire a été constatée ainsi qu'un manque de définition des critères de sélection des projets et des groupes sociaux bénéficiaires. Dans certains cas, les évaluations des projets étaient limitées, mal documentées et ont conduit à des incohérences.

3.114. Pour le FC, tous les éléments essentiels prévus par la réglementation ne sont pas toujours en possession de la Commission qui, dans ce cas, est l'organe décidant de l'intervention du Fonds. Les analyses coûts/bénéfices ou d'impact ne sont pas systématiquement élaborées.

Objectifs et indicateurs

3.115. Dans l'enquête sur l'emploi des jeunes, la Cour a constaté l'absence de définition uniforme de l'âge des jeunes dans les différents programmes opérationnels et DOCUP ainsi que d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance au niveau des États membres.

3.116. Pour l'initiative «Paix en Irlande», il n'y a pas eu de définition d'objectifs quantifiés, notamment pour les mesures à caractère socio-économique, et des procédures de collecte d'informations relatives à l'impact des projets n'ont pas été mises en place par toutes les autorités chargées de la gestion. Dans de nombreux cas, les données ne concernaient que des prévisions. Compte tenu du manque de système de suivi financier et de gestion, aucune appréciation précise du programme n'avait été réalisée à la fin de 1997.

⁽²⁹⁾ Rapport spécial n° 15/98 sur l'évaluation des interventions des Fonds structurels concernant les périodes 1989-1993 et 1994-1999 (JO C 347 du 16.11.1998), points 3.3 et 4.12-4.13.

⁽³⁰⁾ Rapport spécial n° 15/98, points 4.1 et 4.15-4.21.

⁽³¹⁾ Rapport spécial n° 15/98, point 4.18.

⁽³²⁾ Rapport spécial n° 15/98, points 4.22-4.26; chapitre 3 du rapport annuel relatif à l'exercice 1998 (JO C 349 du 3.12.1999), points 3.72 et 3.82.

3.117. En matière de développement des sites industriels, des faiblesses ont également été constatées et on n'a notamment pas fait de distinction entre emplois bruts et emplois nets apportés par l'installation des entreprises sur les sites. Cette distinction est importante puisque de simples délocalisations d'entreprises d'un site à l'autre d'une région n'apportent pas directement de nouveaux emplois. Les inventaires des sites industriels parfois constitués par des autorités régionales permettent un suivi du nombre d'entreprises et d'emplois plus approprié que le seul taux d'occupation.

3.118. Les indicateurs utilisés dans le cadre du FC sont très souvent les mêmes que ceux utilisés pour le FEDER, dans le cadre d'une logique de programmation et par rapport à un objectif global. Aussi sont-ils parfois insuffisamment détaillés pour permettre une réelle vérification de l'avancement d'un projet ainsi que pour quantifier son impact et sa performance, notamment compte tenu des secteurs particuliers concernés, des infrastructures de transport et de l'environnement.

Évaluations macroéconomiques

3.119. Des expériences originales ont été menées pour évaluer, au moyen de modèles macroéconomiques, l'impact global des aides structurelles octroyées à un État membre ou une région⁽³³⁾. En ce qui concerne le FC, les modèles développés à l'initiative de la Commission constituent une contribution méthodologique, le but étant d'évaluer les impacts macroéconomiques des projets individuels (effets sur la région concernée, d'autres régions et l'économie globale; impact sur la cohésion et la convergence). Bien que les résultats, lorsqu'ils sont comparables, sont en général cohérents, il n'existe pas de réelle coordination entre les méthodes utilisées. La Commission devrait poursuivre ses efforts en la matière et améliorer l'instrument d'évaluation macroéconomique des projets et en faire une application plus complète pour les quatre pays concernés.

Prise en compte des évaluations

3.120. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998 (points 3.60-3.84), la Cour indiquait que les résultats des évaluations à mi-parcours n'avaient pas été suffisamment pris en compte. Cela s'est confirmé en ce qui concerne les mesures d'aide à l'emploi des jeunes, l'évaluation à mi-parcours ayant eu une incidence largement

insuffisante sur la mise en œuvre de la politique pendant la dernière partie de la période de programmation (1994-1999). La Commission et les États membres doivent appliquer la procédure d'évaluation de manière plus efficace. Les résultats et les recommandations de l'évaluation intermédiaire relative à l'initiative «Paix en Irlande» ont par contre été davantage pris en considération, permettant notamment de réorienter les priorités des mesures constituant l'initiative.

Gestion des interventions

3.121. Des améliorations devraient aussi être apportées dans la gestion elle-même des interventions à la Commission, principalement en matière de coordination et de contrôle, mais aussi dans les États membres.

À la Commission

3.122. Le contrôle de l'initiative «Youthstart» a mis en évidence des faiblesses dans la constitution de partenariats transnationaux et l'absence d'une base de données fournissant un aperçu total de la mise en œuvre des projets. De plus, les résultats des actions ne sont pas communiqués au niveau local et l'évaluation du partenariat transnational n'est pas faite. La Commission devrait jouer un rôle plus actif en matière de coordination.

3.123. Si les lacunes en matière de vérification de l'additionnalité sont en premier lieu causées par l'inadéquation des mesures d'application, elles résultent cependant aussi du manque de définition des compétences respectives des quatre DG impliquées et au sein de leurs divers services. De nombreux contacts informels sont pris avec les États membres, les documents pertinents sont dispersés entre les services et des dossiers sont incomplets.

3.124. Enfin, davantage de moyens devraient être consacrés aux contrôles dans les États membres par les services de la Commission, en particulier pour le Fonds international pour l'Irlande et pour le FC pour lequel l'examen de la mise en œuvre des projets devrait être approfondi et la prise en compte des observations antérieures examinée.

Dans les États membres

3.125. Les enquêtes ont mis en évidence des lacunes récurrentes concernant l'éligibilité des dépenses (déclaration de TVA récupérable, de simples provisions comptables et de dépenses ne concernant pas les projets contrôlés; non-respect de la date limite pour effectuer les paiements; etc.). Ces lacunes ne pourront progressivement être réduites que par le renforcement, dans les

⁽³³⁾ Rapport spécial n° 15/98, points 7.1-7.22.

États membres, des contrôles auprès des gestionnaires des interventions et des bénéficiaires finals.

3.126. Des retards ont été constatés dans la mise en place de procédures appropriées par les États membres. En ce qui concerne l'additionnalité, la transmission des informations permettant son évaluation a rarement été effectuée dans les délais prévus et parfois n'a jamais eu lieu. L'absence de dispositions spécifiques sur les conséquences d'une violation des obligations des États membres donne peu d'outils à la Commission pour réagir à ces manquements. Jusqu'à la fin de 1997, l'absence d'une base de données centralisée et de mécanismes de contrôle appropriés a conduit à une présentation incomplète des informations concernant l'exécution de l'initiative «Paix en Irlande».

3.127. Enfin, dans le domaine de la concurrence, les pratiques constatées en matière de fixation des prix de vente d'infrastructures subventionnées lors de l'enquête sur les sites industriels ont montré que, dans la plupart des régions visitées, aucun des deux systèmes proposés par la Commission permettant d'exclure tout élément d'aide d'État ⁽³⁴⁾ n'était appliqué.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

3.128. L'exécution budgétaire des actions structurelles en 1999, caractérisée par un niveau élevé de virements de crédits, souligne les faiblesses de la prévision budgétaire et de son articulation avec les perspectives financières. L'exercice de reprogrammation de la majorité des interventions des FS en fin d'exécution de la période de programmation 1994-1999 explique les sous-exécutions de crédits constatées en 1999 tant en engagements qu'en paiements et les reports vers l'exercice 2000. La pleine application du principe des crédits dissociés permettrait pourtant d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

3.129. La Commission devrait se doter de systèmes de données pour l'ensemble des FS permettant, d'une part, d'enregistrer, à partir de ressources disponibles pour une période de programmation, l'allocation des engagements et paiements aux objectifs, Fonds, États membres, CCA, initiatives communautaires et diverses formes d'intervention, d'autre part, de suivre l'avancement physique et financier sur le terrain des CCA et des interventions individuelles.

3.130. Bien que la Commission ait fait des efforts pour prendre en compte les observations de la Cour, les initiatives prises visent essentiellement la période de programmation 2000-2006 et leurs effets ne pourront donc pas se produire dans l'immédiat. Il conviendrait, dans le cadre du partenariat, de renforcer, tant au niveau communautaire que national, les instruments existants en matière de suivi et de contrôle pour mener à leur terme les périodes de programmation précédentes.

3.131. Le suivi par la Commission des observations de la Cour devrait être plus systématique et ne pas se limiter aux cas spécifiques d'irrégularités notifiés par la Cour, lesquels illustrent souvent des défaillances relatives aux systèmes sous-jacents.

3.132. Pour une partie des fonds structurels, lors du contrôle du nouveau système local de la DG Emploi pour la gestion du FSE, la Cour a constaté des déficiences importantes en matière de sécurité de la base de données et aussi des différences dans ces données financières entre ce système et la comptabilité budgétaire (SINCOM) (voir points 8.54-8.59).

3.133. Les enquêtes menées par la Cour en 1999 montrent que la définition de concepts et de règles d'application de la réglementation ainsi qu'une amélioration des liens entre actions (au sein des Fonds, entre eux et avec d'autres instruments tels que ceux gérés par la BEI) permettraient d'atteindre une plus grande efficacité des actions structurelles. Une meilleure mise en œuvre des évaluations devrait être recherchée sur la base d'analyses des besoins des régions concernées, du suivi des actions (objectifs et indicateurs) et des évaluations *ex post*. L'organisation et la gestion à la Commission (compétences et contrôles sur place) et dans les États membres (éligibilité des dépenses, retard ou défaut de mise en application) devraient être améliorées.

3.134. S'agissant des mesures en faveur de l'emploi, les plans d'action nationaux (PAN) devraient être plus concrets et plus précis. Pour plus d'efficacité, il est également nécessaire d'améliorer les relations entre les actions relevant du FSE et les PAN. En outre, il importe de définir et de quantifier un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance.

3.135. Enfin, l'appréciation spécifique du domaine des actions structurelles dans le cadre de la déclaration d'assurance a donné lieu aux conclusions et aux recommandations figurant aux points 3.76 à 3.81.

⁽³⁴⁾ Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (JO C 209 du 10.7.1997, p. 3).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Introduction

3.3. La reprogrammation massive de l'exercice 1999 est due au fait particulier que 1999 était la dernière année de la période de programmation 1994-1999 et qu'il a fallu adapter les plans financiers des programmes à l'exécution réelle pour permettre l'engagement de la totalité des enveloppes prévues dans les perspectives financières. Cette reprogrammation ayant connu un certain retard, un grand nombre de virements ont dû, en premier lieu, être effectués pour adapter les lignes budgétaires aux besoins de la reprogrammation; en second lieu, les directions générales (DG) des Fonds structurels (FS) n'ont pas eu le temps nécessaire pour procéder à l'engagement des crédits et, donc, aux paiements y afférents avant la fin de l'exercice 1999. En conséquence, la sous-exécution de crédits à la fin de l'exercice 1999 a été assez importante et une grande partie de crédits a été reportée à l'exercice 2000.

Pour éviter de tels retards dans les reprogrammations, la Commission avait, auparavant, pris des mesures conservatoires en recommandant aux États membres, par lettre recommandée, d'envoyer leurs modifications de programmes avant le 31 juillet 1999. Cette date tenait compte des délais de procédure nécessaires à la Commission pour adopter des décisions modificatives permettant l'engagement des crédits au plus tard le 31 décembre 1999. Malgré ces recommandations, les États membres ont attendu le dernier trimestre de 1999 pour présenter leurs demandes de reprogrammation, ce qui a entraîné inévitablement du retard dans la procédure du traitement des dossiers au sein de la Commission.

Les dotations des perspectives financières

3.5-3.6. Comme la Cour l'indique, la partie non exécutée des dotations inscrites aux budgets 1998 et 1999, y compris celles résultant de la rebudgétisation des montants non exécutés sur les exercices antérieurs, n'a pas donné lieu à un transfert sur des exercices ultérieurs au titre de la procédure annuelle d'adaptation aux conditions d'exécution prévue dans l'accord interinstitutionnel alors en vigueur. La Commission a toujours considéré que la réinscription au budget des engagements non utilisés au cours d'une période de programmation ne devait s'effectuer, en principe, qu'au cours de cette même période, sans transfert sur des exercices de la période suivante.

Une rebudgétisation, dans le cours de 1999, des montants en engagements non utilisés au titre de l'exercice 1998, n'aurait pas été pleinement conforme au paragraphe 10 de l'AII (accord interinstitutionnel) qui stipule que «sur proposition de la Commission, les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à autoriser le transfert sur des années ultérieures [c'est-à-dire $t + 1$ et/ou les années suivantes] des dotations non utilisées au cours de l'exercice précédent [c'est-à-dire $t - 1$]» et précisent dans l'alinéa suivant que «le Parlement européen et le Conseil statuent, avant le 1^{er} mai de l'année t , sur ces propositions [...]». Les États membres, en tant que bénéficiaires des actions structurelles, avaient connaissance de l'interprétation retenue par la Commission de ces dispositions, qui visent à éviter une accumulation excessive des transferts sur la dernière année de la période de programmation.

3.6. Le montant total des obligations contractées par la Commission et qui n'a pu être couvert par le budget 1999 n'est toujours pas définitif; il pourrait encore être modifié suite à des vérifications complémentaires des DG Fonds structurels. En outre, la DG Budget, en accord avec les DG Fonds structurels, a prévu de financer le montant nécessaire pour couvrir ces obligations contractées par la Commission à travers des virements externes effectués à partir des lignes «actions innovatrices et assistance technique», étant donné que ces lignes renferment les seules dotations non programmées au cours de la prochaine période 2000-2006. Par ailleurs, les transferts concernent les crédits 2000 qui ne seront probablement pas utilisés pour les actions innovatrices vu le lancement tardif des opérations y relatives.

Dès l'année 1999, la Commission avait pris des mesures conservatoires en proposant un virement des lignes «mesures transitoires et actions innovatrices» à hauteur de 176 millions d'euros.

En revanche, l'instrument du BRS (budget rectificatif et supplémentaire) n'était pas disponible, puisque le plafond de la rubrique était atteint en l'absence de révision des perspectives financières. Une telle révision pour un montant limité au regard de la dotation globale de la période 1994-1999 se serait avérée particulièrement lourde, ce qui a conduit la Commission à opter pour des mesures de gestion budgétaire.

L'exécution des crédits

3.11. La Commission est d'avis que l'exercice de prévisions est rendu difficile, du fait des règles actuelles de gestion financière, donnant une grande souplesse aux États membres pour adapter leurs programmes à la réalité de l'exécution, notamment en ce qui concerne la préparation de l'avant-projet de budget (APB).

Si, au niveau des chapitres, les prévisions ont été assez correctes pour les années 1996-1998, il faut dire que cela a demandé une gestion très dynamique à l'intérieur des chapitres, l'excès de dotation sur un poste étant compensé par le défaut sur un autre poste du même chapitre. Par contre, en 1999, l'exécution a été fortement marquée par les reprogrammations, ce qui a entraîné une importante sous-exécution au niveau global (voir la réponse de la Commission au point 3.3).

Pour l'avenir, une structure budgétaire plus simple, comme dans le budget 2000, devrait simplifier la gestion des crédits. De plus, la difficulté d'établir des prévisions fiables devrait être résolue grâce aux nouvelles dispositions du règlement général des Fonds structurels relatives à la gestion financière (engagements automatiques et paiements intermédiaires par remboursement des dépenses réalisés) ainsi qu'à l'obligation de transmission par les États membres des prévisions pour l'exercice en cours et pour l'exercice successif.

3.12. La Commission reconnaît que la prévision réalisée en crédits de paiement lors de la préparation en avril 1999 de l'APB 2000 n'était pas exacte. La Commission s'est rendu compte au début de 2000 que ses prévisions étaient largement surévaluées; elle a donc proposé à l'autorité budgétaire une cession de crédits, conformément au règlement financier, vers d'autres lignes budgétaires, en apportant les justifications opportunes (voir aussi point 3.17).

3.13-3.14. La Commission a effectivement mis en place, dans le cadre de SEM 2000 (Sound and Efficient Management), un réseau budgétaire d'échange d'information avec les ministères des finances respectifs de chaque État membre et dont l'efficacité ne cesse de s'accroître. Par ailleurs, la Commission est en train de mettre en place un «système d'alerte avancée» de révision des prévisions budgétaires initiales des États membres en crédits de paiement; l'objectif de ce système est d'ajuster, vers le mois d'octobre ou novembre, les prévisions budgétaires de l'exercice en cours en tenant compte des nouveaux besoins; il est évident que son bon fonctionnement dépend de la contribution active des États membres.

Revue des commentaires de la Commission relatifs à la gestion financière

3.17. La Commission estime que la différence entre programmes pour les Fonds structurels et projets pour le Fonds de cohésion n'a guère d'influence sur sa capacité à prévoir l'échelonnement dans le temps de la transmission par les autorités nationales des demandes de paiement.

En termes globaux, la Commission a ajusté en 1999, dans le cadre du virement global des crédits de paiement, les dotations aux besoins. L'exécution finale du Fonds de cohésion en crédits

de paiement a atteint 91,4 % de la dotation. Le montant sous-exécuté, à la fin de 1999, s'est élevé à 158 millions d'euros; la plupart de ces crédits avait été proposée pour ordonnancement à la fin de 1999 mais, pour des raisons techniques, ces opérations ont été annulées. Au vu de cette situation, la Commission a décidé d'accorder le report de ces crédits.

Les paiements ordonnancés à la fin de mars 2000 pour le Fonds de cohésion s'élevaient à 283 millions d'euros.

Les reprogrammations

3.18. Voir réponse au point 3.3.

3.19. Voir réponse au point 3.3.

3.20. La situation diffère selon les Fonds structurels.

Dans les cas du Fonds européen FEOGA-Orientation (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et du Fonds social européen (FSE), la procédure d'instruction des décisions de modification ne ralentit pas le traitement des paiements. En effet, quoi qu'il arrive, les gestionnaires des formes d'intervention se basent sur le dernier plan financier en vigueur. Un paiement complémentaire est réalisé, si besoin est, suite à sa révision.

Pour le Fonds européen de développement rural (FEDER), la Commission est consciente que, en ce qui concerne les services de la Commission, ce processus a ralenti dans le passé les paiements des fonds communautaires aux États membres et, par conséquent, l'exécution budgétaire. Toutefois, à partir de l'application des nouveaux règlements des Fonds, la question ne se posera plus.

3.21-3.22. Les «tranches annuelles» s'encadrent dans le système mis en place par le règlement général sur les Fonds structurels, par les perspectives financières, par l'accord interinstitutionnel et la décision sur les ressources propres qui comporte un plafond annuel pour les crédits d'engagements (1,335 % du PNB). Ce dernier empêche de procéder à l'engagement de la totalité des programmes lors de leur adoption, ce que refuserait aussi l'autorité budgétaire. En revanche, l'engagement pris par l'autorité budgétaire de budgétiser chaque année le plafond de la rubrique permet d'assurer la couverture de l'engagement juridique de la Communauté.

Les «tranches annuelles» gardent une signification propre car elles régulent dans le temps l'engagement de la Communauté et conditionnent en ce sens le flux maximal des paiements de la Communauté à un moment donné.

Il est vrai que la seule comptabilisation des tranches annuelles ne correspond pas à la totalité des engagements juridiques contractés par la Communauté, c'est pourquoi la Commission inscrit ces engagements parmi les opérations hors bilan qui apparaissent dans le compte de gestion.

EXÉCUTION DES PROGRAMMATIONS

3.23. En présentant ses propositions de règlements des Fonds structurels en mars 1998, la Commission espérait que la nouvelle réglementation pouvait être adoptée par le Conseil, à la fin de l'année 1998 ou au début de l'année 1999, afin que la programmation pour la nouvelle période 2000-2006 puisse être lancée effectivement, dès le 1^{er} janvier 2000, pour les trois objectifs des Fonds structurels, y inclus l'objectif n° 2, et les initiatives communautaires. Or, les règlements en question n'ont été adoptés par le Conseil que le 21 juin 1999 et sont entrés en vigueur le 29 juin 1999.

Pour ce qui concerne l'objectif n° 2, l'établissement de la liste des zones éligibles dans chaque État membre constitue un préalable pour la mise en œuvre de la programmation dudit objectif. Afin d'accélérer l'adoption des listes en question, la Commission a communiqué à tous les États membres, dès le 23 juin 1999, soit immédiatement après l'adoption des règlements par le Conseil, les données relatives à l'application des critères dits «communautaires» repris aux paragraphes 5 et 6 de l'article 4 du règlement (CE) n° 1260/1999. Pour disposer d'une présentation identique de toutes les propositions de zonage et faciliter l'instruction de ces propositions, elle transmettait également, le même jour, aux États membres, des tableaux standards à compléter.

Le 1^{er} juillet 1999, la Commission décidait le plafond de population éligible pour chacun des douze États membres concernés par l'objectif n° 2. Elle invitait également les États membres à transmettre, dans les meilleurs délais et au plus tard le 31 août 1999, leur proposition de liste de zones éligibles à l'objectif n° 2. Un seul État membre a été en mesure de transmettre à la Commission une proposition conforme aux dispositions réglementaires avant cette date. Les propositions de zonage respectant le règlement ont été reçues entre le 16 août 1999 et le 21 juin 2000.

Pour les deux raisons évoquées ci-dessus, à savoir la date d'adoption des règlements par le Conseil et les dates de réception des propositions par les États membres, seules les listes éligibles à l'objectif n° 2 pour la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande et le Danemark ont pu être définitivement adoptées par la Commission avant la fin 1999. Pour les autres États membres, ces listes ont été approuvées au cours du premier trimestre 2000, à l'exception de l'Italie pour lequel le zonage «objectif n° 2» a été approuvé par la Commission à la fin de juillet 2000.

En ce qui concerne les programmes d'initiative communautaire, il convient de souligner qu'ils subissent des délais dus au système de programmation et de consultation interinstitutionnelle qui s'impose.

Dans le cas d'EQUAL, le nouveau règlement qui prévoit sa création a été adopté en juin 1999. La Commission a, dès le mois de juillet, mis en large consultation son projet de communication aux États membres établissant les lignes directrices de ce nouveau programme d'initiative communautaire. Celui-ci a ensuite été communiqué aux autres institutions — pour avis — en octobre 1999. Le dernier visa a été transmis aux services de la Commission en février 2000.

Période 1994-1999

Aspects généraux

3.24. Si, en termes généraux, les comptes peuvent servir pour mesurer comparativement l'avancement ou le retard de l'ensemble des programmes, ils ne sont en effet pas pertinents au niveau des interventions individuelles.

Aux fins du suivi, les rapports cités dans les réponses aux points 3.26 et 3.27 sont beaucoup plus utiles et mieux ciblés.

Dans le cadre du FSE, le système de clôture annuelle des tranches oblige les autorités nationales à transmettre à la Commission, tous les mois de juin, une déclaration des dépenses effectuées par les promoteurs de projets cofinancés pendant l'exercice n - 1. La DG Emploi bénéficie donc de données qui reflètent mieux l'avancement réel des interventions.

3.25. Les données visées par la Cour sont disponibles dans les comptes annuels mais ne permettent pas une cumulation sur toute la période. Pour la nouvelle période de programmation 2000-2006, la Commission met actuellement en place un système d'information commun qui enregistrera toutes les données disponibles sur la programmation et le financement des interventions pour tous les Fonds structurels.

3.26. La Commission considère que c'est surtout au niveau de chaque CCA (cadre communautaire d'appui) et de chaque forme d'intervention qu'il faut une vue d'ensemble sur l'avancement des programmes. Les travaux des comités de suivi (rapports annuels, documents de travail servant de base aux délibérations) permettent à la Commission d'avoir cette vue d'ensemble qu'elle synthétise ensuite dans ses rapports annuels sur la mise en œuvre des Fonds structurels. Les bases de données que la Cour cite servent à la gestion financière de chaque Fonds et n'ont pas de lien direct avec le suivi de la programmation. La Commission a décidé de créer une base de données commune qui servira de référence unique en ce qui concerne les actions relevant des différents Fonds structurels et qui permettra la gestion interactive directe de cette base par les différentes directions générales de la Commission et par l'État membre.

3.27. La Commission suit les formes d'intervention au niveau des sous-programmes et des mesures. L'information relative à l'exécution physique et financière au niveau des actions individuelles est disponible sur demande aux autorités nationales gestionnaires. La Commission l'utilise lorsqu'elle effectue des contrôles sur place, par exemple. Elle est en train d'améliorer la transmission afin de la rendre plus systématique et homogène.

La question de la classification des projets cofinancés par typologie est assez complexe parce qu'un même projet peut relever de différentes typologies. La Commission, sur la base de l'expérience de la précédente période de programmation, est en train d'achever une nouvelle codification qui sera utilisée pour tous les projets cofinancés pour la période 2000-2006.

3.28. Il est vrai que le système d'avances et de solde des tranches annuelles prévu aux clauses standard permet d'avoir un pourcentage d'exécution au niveau du budget communautaire supérieur au niveau d'exécution sur le terrain. Pour la nouvelle période 2000-2006, ces règles d'exécution financière ont été modifiées de façon à ce que les déclarations de dépenses soient présentées à des intervalles réguliers.

Programmes «objectif n° 2» de la période 1994-1996

3.29. La plupart des demandes de paiement de solde final n'ont pas été présentées durant l'année 1999.

Les clôtures effectuées correspondent aux seuls programmes dont le rapport final d'exécution a été reçu et accepté par la Commission. Pour les autres programmes, le rapport final est soit sous examen par les services de la Commission, soit sous demande de correction, soit il n'a pas encore été présenté. Dans ces cas, le paiement du solde reste en suspens.

Dans la pratique, le délai accordé pour payer le solde final est prolongé du temps nécessaire pour apprécier les rapports finals, pour faire apporter à ceux-ci les corrections nécessaires (normalement des compléments d'information) et pour apurer les divers problèmes restant en suspens (irrégularités ou infractions présumées, enquêtes en cours, procédures judiciaires ouvertes, etc.).

L'opération de clôture des programmes étant particulièrement sensible du point de vue de la gestion financière, la Commission se doit de vérifier au préalable avec les États membres l'exactitude des données transmises et le résultat de la liquidation. Cette vérification prend normalement encore deux mois.

Par conséquent, le délai accordé, dans la pratique, pour effectuer la plupart des clôtures des programmes de l'objectif n° 2 de la période 1994-1996 est prévu pour la fin 2000. La Commission prend les mesures appropriées pour atteindre cet objectif.

3.32. À la fin de septembre 2000, dix autres interventions avaient été clôturées. La Commission compte en clôturer un nombre significatif d'ici à la fin de l'année, sur la base des éléments apportés par les États membres.

Périodes antérieures à 1994

3.34-3.37. La Commission s'efforce de clôturer tous les programmes des périodes d'avant 1994 dans les meilleurs délais et dans le respect des règles en vigueur.

La coopération des États est indispensable pour la clôture des programmes. À cet égard, le nouveau règlement des Fonds structurels fixe, dans son article 52, paragraphe 5, des dates limites ultimes pour la transmission des demandes de soldes finals. Il s'agit du 31 mars 2001 pour les programmes décidés par la Commission avant le 1^{er} janvier 1994 et le 31 mars 2003 pour les programmes décidés par la Commission entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1999.

La Commission s'est dotée, par sa décision du 9 septembre 1999 [SEC(1999) 1316], d'une procédure lui permettant de clôturer des programmes pour lesquels n'auraient pas été transmis dans les délais appropriés les pièces nécessaires.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

Engagements

3.41. 1999 était la dernière année de la précédente période de programmation (1994-1999). Pour cette raison, les plans financiers des programmes ont dû être adaptés à l'exécution effective, afin d'engager l'ensemble des allocations d'Édimbourg. En raison essentiellement des retards intervenus dans la reprogrammation par les États membres, les DG concernées par les Fonds structurels n'ont pas eu suffisamment de temps pour effectuer les engagements avant la fin de 1999. Il en résulte que la sous-exécution de crédits a été très importante. La majeure partie de ces besoins restants a pu être couverte par

un report de crédits de 1999 sur 2000. Le reste des besoins n'a pu être couvert en raison d'un chevauchement, dans les lignes et chapitres budgétaires, entre crédits disponibles pour un report et le reste des besoins d'engagement. En raison de la reprogrammation tardive par les États membres, la Commission n'a dès lors pas pu procéder aux transferts nécessaires afin d'éviter ce chevauchement.

En résumé, la sous-exécution de crédits à la fin de l'exercice 1999 a été assez importante et une grande partie des crédits disponibles a été reportée à l'exercice 2000 pour permettre l'engagement des interventions des FS en suspens, ce dont l'autorité budgétaire a été informée.

Paielements

3.43. La Commission est d'avis comme la Cour que ces erreurs substantielles dans les déclarations de dépenses n'ont pas nécessairement d'impact financier sur le budget de l'Union.

3.44-3.46. La Commission s'engage à effectuer un suivi des cas mentionnés par la Cour et à faire les corrections financières nécessaires.

Les délais très courts ne lui ont pas permis de recevoir pour tous les cas les réponses des États membres ni de compléter une analyse détaillée des commentaires. Néanmoins, il est noté que, par exemple, pour les cas du non-respect des règles de l'environnement visés au point d), les projets en question en général ont été achevés sans autre irrégularité, et que la correction à appliquer devrait être proportionnelle à la gravité de l'irrégularité constatée et à son impact sur le budget communautaire. Pour plusieurs des cas visés au point c) (dépenses et actions inéligibles), les erreurs constatées concernent des pratiques administratives qui pourraient être douteuses mais ne constituent pas clairement des irrégularités ou sont basées sur des dispositions qui se prêtent à des interprétations divergentes. Malgré les efforts de la Commission pour établir des règles d'éligibilité pour les différents types de dépenses, il n'est pas possible de couvrir toute situation et il est inévitable que des «zones grises» restent. La Commission ne peut appliquer des corrections financières que dans le cas où une infraction d'une disposition claire et précise a été constatée, bien qu'elle examine la nécessité de porter des ajustements ou des précisions aux règles concernées. Enfin, pour plusieurs cas, l'État membre a déjà admis l'irrégularité et s'est engagé à prendre les mesures nécessaires.

Cette analyse montre que le niveau d'erreurs constaté par la Cour ne prouve pas qu'une proportion significative des fonds

communautaires sont dépensés d'une façon erronée, mais plutôt qu'il existe des déficiences dans le contrôle financier des Fonds dans les États membres, qui sont typiques de la gestion de tout programme complexe. Bien que la Commission procédera le cas échéant à des recouvrements, l'effort principal qui est requis est de continuer à progresser dans la voie de l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle financier.

Pour ce qui concerne l'éligibilité de la TVA, et tout en admettant comme possible l'interprétation restrictive que la Cour fait de la fiche n° 15, la Commission a jusqu'à maintenant suivi une interprétation différente basée sur la considération de l'assujettissement à la TVA en tant que bénéficiaire final, des organismes ou des entreprises publics ou privés responsables pour la commande des travaux. En effet, dans les interventions structurelles, chaque organisme de l'État agit avec sa propre personnalité et avec son budget, devant acquitter la TVA sans pouvoir la récupérer.

L'interprétation de la Cour entraîne, de l'avis de la Commission, des difficultés et des discriminations d'ordre politique, économique et même pratique. Ainsi, la TVA payée par les régions, les communes ou certains organismes publics serait éligible, à la différence de celle payée par les organismes de l'État central. En outre, l'application d'un tel critère conduirait à des discriminations injustifiables entre les États membres en fonction de leur organisation administrative. Enfin, il suffirait de charger des travaux publics à un organisme intermédiaire, alimenté à 100 % par le budget de l'État, pour pouvoir considérer la TVA comme éligible.

Toutefois, la Commission reconnaît l'importance d'éviter le risque d'interprétations divergentes. C'est pourquoi elle est prête, pour ce qui concerne l'avenir, à apporter toute clarification éventuellement nécessaire relative à la législation existante.

3.48. Dans le projet de règlement concernant la gestion et le contrôle des Fonds structurels adopté par la Commission au mois de juillet 2000, les dispositions concernant la fourniture d'une piste d'audit suffisante précédemment exposée dans le règlement (CE) n° 2064/97 sont renforcés, par exemple en imposant aux États membres l'obligation formelle de prévoir des procédures garantissant l'enregistrement de la localisation de tous les documents concernant des paiements spécifiques ainsi que leur disponibilité à des fins de contrôle.

3.49. Sur la base des réponses des États membres reçues aux observations de la Cour sur les interventions en objet, la Commission n'accepte pas toutes les constatations d'erreurs et note que l'incidence directe sur les paiements de la Commission est plus limitée que celle constatée par la Cour.

3.50.

a) La Commission a versé le paiement final en estimant que les conditions établies à l'article D, paragraphe 2, point d), de l'annexe II du règlement (CE) n° 1164/94, qui définit les conditions nécessaires pour procéder au paiement du solde final, étaient remplies, notamment:

- le pont cofinancé par le projet en question a été ouvert au trafic au mois de mars 1998, et la demande de paiement du solde a été présentée par l'État membre au mois de juillet 1998,
- avant d'accepter le paiement, la Commission a vérifié que toutes les conditions reprises dans la décision [COM(94) 3905 du 21 décembre 1994] étaient remplies et que le projet a été achevé matériellement. La Commission a effectué une instruction minutieuse avant d'accepter le paiement final, ce qui justifie que ce dernier a eu lieu douze mois après la demande,
- un rapport final a été soumis à la Commission, comportant les éléments requis par le règlement,
- l'État membre a certifié que le projet a été réalisé conformément aux objectifs.

Toutefois, la Commission fera un suivi attentif des problèmes techniques identifiés par la Cour et effectuera toute récupération qui s'avérerait nécessaire.

- b) La Commission est tenue de se baser sur les meilleures informations disponibles au moment de l'approbation du projet.
- c) La Commission estime qu'une modification formelle d'une décision n'est pas nécessaire sauf dans le cas où des plafonds sont fixés explicitement par catégorie de dépenses ou dans le cas des changements substantiels qui affectent la nature de l'action. En général, il s'agit des ventilations indicatives des coûts, qui traduisent une prévision établie au moment de la demande.

La ventilation finale des coûts éligibles est presque toujours différente de celle établie initialement, en raison d'ajustements introduits lors de l'exécution du projet pour raisons multiples.

Dans un cas particulier, la Commission a considéré que l'exécution du projet était conforme aux objectifs établis dans la décision et qu'il n'y avait pas lieu de modifier celle-ci, le projet n'ayant pas subi de modifications significatives en ce qui concerne les objets et les coûts réels.

- d) La Commission considère que, en application des dispositions de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1164/94, et notamment en tenant compte des dépenses

totales du projet, y compris tous les éléments constituant l'assiette pour l'octroi du prêt par la BEI, la limite de 90 % n'a pas été dépassée.

- e) La Commission a suivi le projet conformément au règlement, sur la base des indicateurs physiques et financiers fournis par le système de monitoring mis en place.
- f) Il est vrai que, dans ce cas où les travaux ont été effectués sur la base d'un contrat clé en main, il était plus difficile de faire une vérification de l'éligibilité des dépenses.

3.51. Suite à l'audit du programme opérationnel en question, effectué par la Cour en 1997 et qui a permis d'identifier l'absence de pièces justificatives originales pour des dépenses déclarées résultant d'une réorganisation administrative, les services de la Commission ont eu des contacts approfondis avec les autorités nationales. En clôturant le programme, la Commission a décidé, sur la base du travail effectué par les autorités responsables de la reconstitution des pièces justificatives, d'exclure du programme les dépenses pour lesquelles il n'y avait pas de preuve appropriée. Bien que la Cour ait identifié des dépenses pour lesquelles elle a constaté une absence de pièces justificatives, certains des montants en question se rapportent au système d'imputation du coût des services professionnels internes qui a été accepté par la Commission. Si l'on tient compte uniquement des dépenses inéligibles admises par l'État membre, le niveau des paiements excédentaires est inférieur à celui constaté par la Cour. Il est exact que l'important retard intervenu dans la présentation par les autorités nationales d'un rapport final remplissant les conditions fixées pour son approbation a contribué à la clôture tardive du programme. L'échange de correspondance prolongé concernant cette question a porté aussi bien sur le contenu que sur la forme du rapport.

Il est vrai que la clôture tardive du programme est due en partie à l'important retard intervenu dans la présentation, par les autorités nationales, d'un rapport final remplissant les conditions d'approbation.

3.52. La Commission veillera à ce que l'État membre concerné prenne les mesures correctrices nécessaires.

Engagements restant à liquider

3.53. Dans le cas du FSE, dans la moitié des six cas identifiés par la Cour, la Commission estime que les dossiers ont fait l'objet d'un suivi incessant. Malgré les relances régulières de l'unité gestionnaire, les autorités nationales n'ont été en mesure de présenter des demandes de solde recevables qu'au printemps 2000. Celles-ci ont été analysées au cours de l'été 2000 et les dégagements correspondants sont en cours. Dans le quatrième cas, le dégagement a été effectué en juin 2000.

Enfin, dans les deux cas restant, une mission spéciale a été organisée auprès de l'État membre en juillet 2000, pendant laquelle une proposition de dégage­ment lui a été proposée. Ce dernier l'a entérinée en septembre 2000, de sorte que la Commission peut lancer la procédure de clôture et de dégage­ment de ces programmes.

3.54. Les engagements anciens mentionnés concernent généralement des actions en cours de clôture pour lesquels la Commission ne dispose pas des éléments nécessaires pour effectuer la clôture. La Commission a l'intention de donner une priorité à l'examen de ces cas au cours du dernier trimestre de l'année 2000.

Autres observations

Gestion comptable du FSE

3.56. Le système SI2 possède une fonction qui permet de retracer l'historique des engagements et des paiements.

Même si une demande de solde et une demande d'avance sont traitées le même jour, elles font l'objet de deux opérations comptables distinctes.

La réglementation des Fonds structurels oblige à tenir compte, au moment du paiement des avances, de l'exécution financière des exercices antérieurs. Ainsi, une première avance peut être réduite et ne pas atteindre 50 % de l'engagement si le montant des dépenses déclarées par rapport aux avances déjà versées n'est pas suffisant.

Le détail du calcul qui, dans cet exemple, conduit à une réduction du montant de l'avance, n'a pas lieu de figurer dans le système comptable central de la Commission SI2. Par contre, les bases de données locales extracomptables SEA et OP Admin fournissent les éléments nécessaires au calcul du montant de cette avance c'est-à-dire, respectivement, le montant des paiements déjà réalisés pour la forme d'intervention considérée et le niveau des dépenses présentées par les autorités nationales. Le raisonnement du gestionnaire figure sur une feuille de calcul intégrée au dossier de la forme d'intervention qui est disponible aux archives de la DG Emploi.

3.57. Les faiblesses en matière de sécurité constatées par les auditeurs de la Cour des comptes lors de leur vérification de la mise en place du nouveau système local de la DG Emploi pour la gestion du FSE ont été reconnues et les mesures correctives ont été prises.

Une des lignes directrices relatives à la gestion de projet qui recommande la séparation entre les fonctions de gestion de projet, de développement de l'application et d'accès aux don-

nées n'a pas toujours pu être suivie par la DG Emploi dans le cadre de ce projet et cela par manque de ressources humaines. En effet, l'équipe de développement de SEA se compose seulement de deux développeurs et d'un chef de projet à temps partiel, et il est exact que, dans certains cas, et en particulier au début de la mise en production d'un nouveau programme informatique, certaines interventions manuelles dans la base ne pouvaient alors être faites que par une personne connaissant le système, c'est-à-dire faisant partie de l'équipe de développement. Une procédure a été mise en place pour s'assurer que les interventions manuelles absolument nécessaires dans la base données soient au moins enregistrées de façon formelle. Les recommandations de la Cour ont donc été mises en œuvre dans la mesure des ressources disponibles.

3.58. Il existe une réconciliation des données entre le système local de la DG Emploi et SI2. Par le passé, le système Sincom 1 envoyait au système local de la DG Emploi de l'époque (Adabas) un fichier reprenant les opérations clôturées. Toutes les six semaines, la réconciliation des données était faite manuellement. À présent, le système SEA peut consulter la base Sincom 2 chaque jour pour vérifier si les opérations clôturées en Sincom 2 correspondent bien au «niveau 4» des transactions dans SEA.

Il existait cependant une possibilité qu'une modification dans SI2 de montants introduits dans SEA ne soit pas répercutée dans le système SEA car ce dernier n'est qu'un instrument de proposition d'opérations financières qui doivent être ensuite validées dans SI2. La DG Emploi travaille à la mise en place d'un mécanisme de rapport qui permette d'identifier et d'analyser ces éventuelles différences.

Exécution des ordres de recouvrement (FSE et FEOGA-Orientation)

3.60. Le système Sincom 2 permet de suivre chaque ordre de recouvrement dès son établissement par l'ordonnateur jusqu'au visa par le comptable mais il est exact que, pour l'instant, il ne permet pas de savoir si le recouvrement a été effectué. La définition du système final à appliquer doit tenir compte de la réorganisation des services financiers qui est en cours à la Commission.

La Commission reconnaît que l'application pour la gestion des ordres de recouvrement dans Sincom 2 n'a été que partiellement développée à ce jour et que des améliorations significatives doivent encore être réalisées. Toutefois, consciente de l'importance du recouvrement des créances dans le cadre de la bonne gestion financière, la Commission s'engage à mettre en place et rendre opérationnels des outils performants dans un proche avenir et, en tout état de cause, avant la fin de l'exercice 2000.

La question du recouvrement des créances a d'ailleurs été incluse dans le cadre de la réforme par son action n° 96 que la Commission s'attache actuellement à mettre en œuvre.

3.61. La Commission est consciente que son système de gestion des ordres de recouvrement nécessite une sérieuse amélioration qu'elle pense aborder dans le cadre de la réorganisation de ses services financiers. La mise à disposition d'un outil de reporting efficace fera partie des mesures qui seront prises afin de donner aux DG ordonnatrices et aux services du comptable les moyens d'assurer le suivi approprié des ordres de recouvrement.

3.62. La Commission est consciente que la coordination entre les différents services intervenant dans la procédure de recouvrement doit être intensifiée afin de parvenir à la récupération des créances dans des délais raccourcis.

Elle reconnaît les difficultés qu'elle rencontre dans la gestion de ses créances. Bien que le système actuel d'émission des ordres de recouvrement (OR) fonctionne correctement, leur suivi n'est pas réalisé de manière optimale, le recouvrement effectif des montants indus connaissant des retards et des difficultés pratiques. C'est d'ailleurs à la suite de ce constat que la question du recouvrement des créances a été incluse dans le cadre de la réforme. Par son action n° 96, qu'elle s'attache actuellement à mettre en œuvre, la Commission clarifiera la répartition des responsabilités des DG ordonnatrices, de la DG Budget et du service juridique en la matière.

3.63. Dans le cadre des améliorations prévues pour l'activité du recouvrement, la demande d'intérêts de retard sera rendue systématique pour les débiteurs qui ne respectent pas les échéances fixées.

Frais indirects

3.65. Vu la diversité des situations dans les États membres et la variété des actions cofinancées, la fiche d'éligibilité n° 5 a fixé une règle acceptable pour la répartition et la justification des frais indirects.

Lors de ses contrôles sur place, la Commission vérifie que les frais indirects sont imputés au projet «de manière équitable et conforme aux règles de comptabilité généralement admises». La présentation de frais indirects trop élevés et injustifiés est systématiquement refusée par la Commission lors de ses contrôles sur place et les corrections correspondantes sont exigées.

3.66. Dans le cadre du FSE, l'utilisation de forfaits n'est pas critiquable en soit, si les coûts réels sous-jacents sont justifiés, si les heures déclarées sont effectives et si les barèmes sont conformes à la réalité économique.

Par ailleurs, la Commission veille particulièrement à la question des sous-traitances fictives ou pas nécessaires dont l'objec-

tif est essentiellement d'augmenter les frais déclarés, par exemple au travers de frais indirects.

À cet effet, la Commission a établi la règle de la fiche d'éligibilité n° 4.2, selon laquelle les sous-traitances injustifiées ou sans valeur ajoutée ne sont pas admissibles.

3.67. Les services de la Commission ont étudié la question du traitement des coûts indirects lors de l'élaboration de la proposition concernant un règlement relatif aux dépenses éligibles pour la nouvelle période de programmation (2000-2006) destinée à remplacer les fiches d'éligibilité. Eu égard à la diversité des bénéficiaires finals et des types de projets financés par les différents Fonds structurels, il a été décidé qu'il n'était pas opportun d'établir des pourcentages fixes ou une méthode de calcul spécifique. La nouvelle règle n° 1.7, figurant dans l'annexe du règlement (CE) n° 1685/2000, stipule toutefois que les frais généraux doivent être basés sur des coûts réels se rapportant à l'opération cofinancée et doivent être affectés proportionnellement à l'opération conformément à une méthode juste et équitable dûment justifiée.

3.68. Dans les premiers stades du programme, les dépenses de constitution et d'installation des groupes locaux peuvent représenter un pourcentage très élevé des coûts encourus, puisque la sélection et le financement des projets individuels n'ont pas encore commencé. Au fur et en mesure que la mise en œuvre du programme avance, ce pourcentage se réduit à des valeurs plus modestes à l'intérieur de limites fixées généralement dans les programmes. Cela peut expliquer en partie la divergence entre ces groupes dans l'importance des frais de fonctionnement et des frais indirects.

Mise en œuvre du règlement de contrôle financier

3.71. Il est important de noter que le manuel d'audit relatif aux Fonds structurels a été élaboré en tant que cadre à utiliser par les contrôleurs de la Commission lors des contrôles sur place effectués dans les États membres. Ce manuel contient également des instructions relatives à l'application du règlement (CE) n° 2064/97. Il a été distribué aux États membres pour information, mais il n'a pas été possible de le rendre obligatoire pour les États membres.

Certains États membres ont transposé le manuel dans un recueil de directives ou d'instructions internes, tandis que d'autres États membres l'ont conservé comme document de référence.

Un projet de manuel a d'abord été soumis aux États membres au mois de mai 1998. Il a ensuite été révisé à la lumière des commentaires formulés par les États membres et les organismes d'audit professionnels. Les directives concernant l'application du règlement (CE) n° 2064/97 ont par ailleurs été discutées à de nombreuses reprises avec les États membres dans

le cadre de séminaires et de réunions bilatérales après l'adoption du règlement au mois d'octobre 1997.

Le contenu du manuel n'était dès lors pas nouveau pour les États membres lorsque la version finale a été distribuée en 1999.

3.72-3.73. La Commission est consciente de la nécessité de vérifier que les obligations minimales prévues par le règlement (CE) n° 2064/97 ont été remplies, notamment avant la clôture des programmes de la période 1994-1999 (1997-1999 pour les programmes de l'objectif n° 2), qui est prévue à partir de 2002.

La Commission a déjà obtenu des informations utiles au sujet de l'application du règlement grâce aux réunions de coordination avec les États membres et aux rapports présentés en vertu de l'article 9. Les progrès réalisés dans le respect des obligations minimales ont également été vérifiés à l'occasion de certains contrôles sur place effectués par les services de la Commission. La Commission a néanmoins l'intention d'intensifier ses contrôles concernant la conformité avec les dispositions du règlement au cours de l'année 2001.

3.74. La Commission convient qu'il serait utile que les rapports reçus des États membres présentent une structure cohérente et contiennent le même type d'informations. Dans son dernier «rapport d'avancement concernant l'application du règlement (CE) n° 2064/97» de juin 2000, basé sur les informations reçues des États membres dans le cadre des rapports qu'ils ont présentés en vertu de l'article 9 ainsi que des informations et clarifications complémentaires fournies lors des réunions de coordination, ces orientations sont fournies dans le chapitre intitulé «Forme du rapport visé à l'article 9».

Les cinq points suivants sont mis en évidence en tant qu'informations de base à inclure dans les rapports:

- référence à toutes modifications concernant les systèmes de contrôle et de gestion, y compris la piste d'audit,
- commentaires concernant les points importants de l'article 3 (au minimum 5 %, contrôles, méthodes de contrôle),
- information au sujet de l'organisation et/ou de la personne indépendante visée à l'article 8,
- problèmes de caractère systématique et suivi,
- rapport concernant l'identification et le traitement des irrégularités.

Contrôles de la Commission et des États membres

3.75. Il convient de noter que les contrôles sur place effectués par les services de la Commission et les services de contrôle nationaux ont été renforcés dans le cadre des protocoles.

Bien que la Commission s'efforce d'effectuer des contrôles sur les programmes qui sont sur le point d'être clôturés, l'unique objectif des contrôles sur place ne peut toutefois consister en des interventions ou des projets qui sont sur le point de s'achever. Eu égard au caractère pluriannuel des programmes, il n'est ni possible ni utile de concentrer l'ensemble des contrôles sur la phase finale précédant la clôture. D'autres facteurs devraient également être pris en considération lors de l'évaluation des risques et de la décision concernant le programme de la mission. Par ailleurs, le contrôle d'opérations dont la mise en œuvre se situe, par exemple, à mi-parcours permet d'apporter les corrections nécessaires à un stade plus précoce et d'éviter ainsi les irrégularités.

Le manuel d'audit définit une méthodologie qui est de plus en plus fréquemment utilisée par les services de la Commission responsables du contrôle des Fonds structurels.

Dans le cadre de l'application des protocoles, la Commission reçoit chaque année un nombre important de rapports des États membres. Une copie de tous ces rapports est transmise à la Cour.

La Commission a déjà entamé avec les États membres des discussions au sujet d'une structure des rapports d'audit plus uniforme que celle prévue dans le manuel d'audit. La Commission a également l'intention d'améliorer le suivi des résultats des contrôles figurant dans les rapports des services de contrôle nationaux.

Conclusions et recommandations

3.76. Le niveau d'erreurs constaté par la Cour ne prouve pas qu'une proportion significative des fonds communautaires sont dépensés d'une façon erronée, mais plutôt qu'il existe des déficiences dans le contrôle financier des fonds dans les États membres, qui sont typiques de la gestion de tout programme complexe. L'effort principal qui est requis est de continuer à progresser dans la voie de l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle financier.

La Commission considère que l'effet réel des mesures prises sur la fiabilité des déclarations de dépenses sera plus visible dans les prochains exercices, bien que les contrôles sur place montrent déjà une amélioration de la gestion effectuée par les États membres. Dans le plan d'action (point 3.2) élaboré par la Commission lors de la procédure de la décharge 1998, il est indiqué un calendrier concernant la date du premier impact probable sur la DAS (déclaration d'assurance) pour les mesures prises par la Commission dans les actions structurelles.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation (2000-2006), l'adoption des deux règlements de la Commission concernant respectivement la gestion et le contrôle financier et les corrections financières, qui sont actuellement en cours de discussion au sein des comités des Fonds structurels, permettront un nouveau renforcement significatif de cet effort en définissant d'une manière plus détaillée les obligations précises des États membres et en fixant des règles concernant les mesures à prendre dans le cas où des insuffisances sont constatées dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres.

Enfin, de nombreuses irrégularités sont détectées et corrigées avant la clôture même s'il reste difficile d'exclure tous les risques d'erreur restant, notamment en ce qui concerne la clôture de programmes auxquels les dispositions du règlement (CE) n° 2064/97 ne s'appliquent pas.

3.77. La Commission partage l'analyse de la Cour et a l'intention de continuer à utiliser au maximum les protocoles signés avec les États membres. Le contrôle de la clôture des programmes sera une de ses priorités.

3.78. La Commission partage l'avis de la Cour. Elle a l'intention d'intensifier l'examen de la manière dont les États membres observent les dispositions en matière de contrôle visées dans le règlement (CE) n° 2064/97.

3.79. La Commission utilise pleinement les possibilités visées à l'article 53 du règlement (CE) n° 1260/1999, du Conseil concernant les modalités d'application.

En conséquence, elle a adopté le 12 juillet de cette année des projets de règlement de la Commission concernant la gestion et le contrôle financier ainsi que les corrections financières.

3.80. La Commission a adopté les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels (JO L 193 du 29.7.2000). La question des coûts indirects est couverte par la règle 1.7 de l'annexe du règlement, qui stipule que les frais généraux doivent être basés sur des coûts réels se rapportant à l'opération cofinancée et doivent être affectés proportionnellement à l'opération conformément à une méthode juste et équitable dûment justifiée.

3.81. La Commission accepte les remarques de la Cour. Elle est en train d'examiner le problème dans le cadre de la réorganisation de ses services financiers

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Corrections financières (FEDER)

3.85-3.86. La Commission s'efforce, dans la mesure de ses moyens, d'appliquer les mesures correctrices appropriées. Toutefois, les mesures correctrices exigent des procédures et des vérifications exhaustives, des consultations interservices ainsi que des réunions et des contacts prolongés dans le temps avec les autorités et les bénéficiaires concernés dans les États membres, avant d'entamer éventuellement l'application de l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88.

Les moyens juridiques et les ressources actuels ne permettent pas à la Commission d'appliquer les actions souhaitées par la Cour dans leur intégralité.

Dans le cadre réglementaire pour la nouvelle période 2000-2006, la Commission est actuellement en train d'élaborer les dispositifs juridiques nécessaires pour effectuer des corrections financières dans le sens indiqué par la Cour.

Toutefois, avec les moyens dont elle dispose, la Commission a toujours essayé d'examiner attentivement les constatations de la Cour afin d'améliorer la gestion du FEDER.

La Commission accepte un manque de suivi partiel pour trois cas pour lesquels elle va relancer la procédure avec les États membres. Pour les huit autres cas, les dépenses ont été corrigées ou elles sont en train de l'être.

3.87. Il faut rappeler que la Commission, lors du suivi des observations de la Cour, se doit de prendre en compte tous les éléments dont elle dispose en appui de ses décisions.

Ces deux cas ont fait l'objet de discussions dans la DAS 1997. Suite à cet exercice, la Commission, après examen des éléments apportés par la Cour et les États membres concernés, a estimé qu'il n'y avait pas une base adéquate pour donner suite aux observations de la Cour.

3.88. La Commission considère que le nombre de cas pour lesquels la Commission n'aurait pas effectué un suivi approprié est de six (12 % des 48 cas analysés par la Cour). Sur ces cas, la Commission soit vient de lancer la procédure de l'article 24 afin d'appliquer les corrections financières pertinentes, soit est en train d'examiner les éléments et de prendre, lorsque c'est possible, les dispositions nécessaires. Les six autres cas concernent des problèmes pour la justification des dépenses cités par la Cour, qui ont donné lieu à des examens et à des

contacts avec les autorités responsables dans les États membres concernés, visant notamment à améliorer la gestion des programmes 1994-1999.

3.89-3.90. Tous les programmes cofinancés par le FEDER font l'objet d'une consultation interservice dans le processus de décision de la Commission, afin de s'assurer que les conditions prévues à l'article 7 du règlement sont respectées, notamment en ce qui concerne les règles des marchés publics et le respect des normes d'aides d'État.

3.91-3.92. Pour les neuf cas pour lesquels la Commission accepte un manque de suivi total ou partiel, le montant des dépenses restant à corriger peut être estimé à 13 Mio EUR. La différence par rapport au montant de 57,6 Mio EUR cité par la Cour s'explique par :

- des cas pour lesquels la Commission estime que les corrections qu'elle a apportées sont suffisantes (21,2 Mio EUR),
- un cas de désaccord avec les remarques de la Cour (voir point 3.87) (14,5 Mio EUR), et
- un cas faisant l'objet d'une procédure judiciaire devant la Cour de justice (8,9 Mio EUR).

L'estimation des montants à rembourser s'élève à 5 Mio EUR.

FSE et FEOGA-Orientation

Dialogue social

3.93. Il faut noter que les quatre points suivants (3.92 à 3.95) concernent des actions qui ne sont pas financées dans le cadre du Fonds social européen (Fonds structurels) mais sur une ligne budgétaire directement gérée par la Commission.

Depuis le mois de mars 1999, la Commission a amélioré sa procédure de sélection grâce à la création d'un comité de sélection composé de trois fonctionnaires, qui retient, parmi l'ensemble des propositions, uniquement les projets éligibles à une aide communautaire qui sont conformes aux commentaires se rapportant à la ligne budgétaire B3-4 0 0 0. Toutes les propositions sont examinées d'une manière approfondie en tenant compte de leur mérite général, de leur valeur ajoutée eu égard aux objectifs de la ligne budgétaire, de leur dimension communautaire, de leur visibilité ainsi que de leur rentabilité.

Au cours du second semestre de 2000, la DG Emploi chargera un expert d'une évaluation indépendante de la rentabilité et de la pertinence des projets qui ont été réalisés avec le sou-

tien financier visé à la ligne budgétaire B3-4 0 0 0 dans le cadre de l'appel à propositions VP/1999/05.

3.94. Toutes les organisations de partenaires sociaux énumérées dans l'annexe I de la communication (98)322 final de la Commission du 20 mai 1998 ont été informées de l'appel à propositions et ont été invitées à proposer des projets susceptibles de faire l'objet d'un financement communautaire. Conformément aux objectifs de la ligne budgétaire B3-4 0 0 0, 6,6 Mio EUR ont été engagés en 1999 pour un total de 105 projets.

Ni les associations d'employeurs ni les autres organisations susceptibles de bénéficier d'aides dans le cadre des objectifs B3-4 0 0 0 et du budget général n'ont subi de discriminations. L'observation selon laquelle la majeure partie des projets conjoints a été réalisée avec une organisation syndicale en tant que directeur financier est due au fait que les syndicats disposent souvent de structures administratives mieux organisées au niveau européen.

3.95. Un ordre de recouvrement a été émis sur la base des calculs effectués par le service gestionnaire concerné et la réponse du débiteur est actuellement analysée par les services de la Commission.

3.96. La Commission souhaite nuancer la remarque de la Cour. En effet, s'il est exact que seuls cinq États membres ont respecté le délai de transposition du 22 septembre 1996, quatre autres ont transposé cette directive en droit national avant le 15 novembre 1996 et trois autres avant fin avril 1997. Seuls deux États membres ont pris un réel retard (le quinzième n'étant pas soumis à cette directive).

Cofinancement national

3.98. La Commission, entre autres pendant ses missions d'audit sur place, incite les autorités nationales à adapter leurs législations nationales pour faire en sorte que les fonds nationaux et communautaires atteignent simultanément les bénéficiaires finals. L'exemple de l'Italie est significatif en la matière. Ainsi, les autorités nationales ont adopté le «Delibere CIPE» pour la mise à disposition des ressources programmées pour le cofinancement national des actions FSE, y compris en ce qui concerne les ressources supplémentaires liées à l'indexation.

3.99. Le règlement de coordination pour les Fonds structurels (CEE) n° 4253/88 du Conseil, modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93, indique (article 17) que la participation financière des Fonds est calculée soit par rapport aux coûts totaux éligibles, soit par rapport à l'ensemble des dépenses publiques ou assimilables éligibles (nationales, régionales ou locales et communautaires). Dans le deuxième cas, l'existence des fonds publics nationaux est une condition indispensable

pour le versement du concours communautaire. Dans le premier cas, par contre, la contribution nationale peut être remplacée par d'autres contributions publiques ou privées, ce qui a souvent donné lieu à des plaintes de la part des autres partenaires du programme. Même si la Commission donne son avis dans les comités de suivi et essaye d'aider à trouver des voies de solution, les règlements en vigueur ne lui donnent pas le pouvoir d'intervenir sur la participation des différents partenaires.

Pour la prochaine période de programmation, l'article 32 du règlement (CE) n° 1260/1999 prévoit que les paiements de la Commission remboursent des services effectivement rendus sur le terrain et payés. Cette disposition implique que la mobilisation des crédits nationaux a été faite et limitera donc le risque de l'insuffisance de cofinancement national mentionné par la Cour.

GESTION FINANCIÈRE DES ACTIONS STRUCTURELLES

La réglementation et ses modalités d'application

3.102. La Commission établit des modalités d'application obligatoires dans tous les États membres chaque fois que cela est prévu par les règlements du Conseil. Dans les autres cas, les principes de subsidiarité et de partenariat s'appliquent et la Commission établit des orientations ou des lignes directrices qui n'ont pas un caractère contraignant. Il n'appartient pas à la Commission d'interpréter les règlements existants.

Une définition des concepts et des règles de la mise en œuvre des interventions des FS suivant l'esprit du règlement général ont été explicités dans quatre vade-mecum portés à la connaissance des États membres. Les vade-mecum dégagent et ordonnent de manière cohérente les différentes étapes du processus de programmation, de mise en œuvre et d'évaluation ainsi que des indicateurs harmonisés pour le suivi et l'évaluation.

Toutefois, la Commission dans le respect du principe de subsidiarité est en train d'élaborer des règlements de la Commission portant modalités d'exécution du règlement général des FS, notamment en ce qui concerne les critères d'éligibilité, les systèmes de gestion et de contrôle ainsi que l'application des corrections financières.

3.103. La Commission reconnaît que, depuis l'introduction du principe d'additionnalité en 1989, certaines difficultés sont apparues dans la transmission et l'évaluation des informations à la Commission de la part de quelques États membres autant du point de vue de la méthodologie que de celui de la périodicité de ces informations.

En vue de résoudre ces problèmes, sur proposition de la Commission, le Conseil a simplifié l'exercice de l'additionnalité, tant sur le plan de certaines règles méthodologiques que pour le calendrier de suivi de l'additionnalité pour la programmation 2000-2006. Au cours de la vérification effectuée en 2000 de l'additionnalité ex ante de cette période, la Commission n'a pas rencontré de difficultés majeures avec les États membres sur la méthodologie et l'interprétation du règlement, d'autant qu'elle avait mis à leur disposition un document de travail qui précise là où cela s'avère nécessaire les règles décidées par le Conseil.

3.104. Le règlement du Fonds de cohésion prévoit le financement des projets, stades de projets et groupes de projets. La Commission a introduit lors de la négociation du règlement (CE) n° 1164/94 la notion de stade de projet et a indiqué par la suite aux États membres que les stades de projets financièrement indépendants se réfèrent:

- à des stades correspondant à une entité fonctionnelle (par exemple, une station d'épuration) ou définis au niveau géographique (par exemple, des tronçons successifs d'une autoroute ou d'une ligne ferroviaire clairement délimitée), ou
- à des stades correspondant à une certaine période de la mise en œuvre du projet ainsi qu'à certains travaux physiquement identifiés au moyen d'indicateurs quantifiés appropriés, réalisés au cours de cette période.

À propos de cette notion, il faut rappeler que la Commission a donné des indications claires et réitérées lors des différents comités de suivi.

Le nouveau règlement clarifie que l'objet d'un financement, aussi bien le projet que le stade de projet, doit concerner un ensemble de travaux qui aboutissent à un projet ou à un stade autonome qui soit opérationnel.

La Commission précise qu'il n'y a pas lieu de faire des regroupements artificiels, à savoir des ensembles de dépenses artificiellement constitués afin d'atteindre le seuil de 10 Mio EUR. Toutefois, la Commission reconnaît l'intérêt du regroupement de certains projets qui, par leur localisation géographique ainsi que par leur nature, contribuent à la réalisation d'un objectif précis, quantifiable, sur une zone géographique déterminée — voir les nouvelles dispositions du règlement (CE) n° 1265/1999 modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1164/94 (article A, paragraphe 4).

Relations entre les actions communautaires

3.105. Les actions communautaires menées sur un même territoire font objet d'une stratégie négociée entre la Commission et les autorités nationales et régionales et fixée dans les CCA (cadres communautaires d'appui) ou dans les DOCUP (documents uniques de programmation).

De même, les mesures mises en œuvre sont suivies par les comités de monitoring des CCA et des DOCUP et par ceux des programmes plurifonds dans lesquels sont présents les représentants des différentes administrations nationales. Aussi les programmes d'initiative communautaire sont examinés dans le contexte des comités de suivi des CCA et DOCUP.

Cela ne signifie pas qu'il ne soit pas possible qu'un même fonds finance des mesures similaires mises en œuvre sur le même territoire par des administrations publiques de différents niveaux de compétence. Toutefois, cela ne signifie pas que les interventions soient contradictoires entre elles, comme par exemple la construction de routes nationales et de routes communales.

Par ailleurs, la négociation des programmes opérationnels et des initiatives communautaires pour la nouvelle période de programmation permettra d'utiliser l'expérience tirée de la mise en œuvre des interventions de la période de programmation précédente. Notamment, la diminution des programmes d'initiative communautaire de quatorze à quatre permettra de réduire de manière significative le nombre de programmes individuels et ainsi la possibilité de mettre en œuvre des mesures similaires dans différents programmes.

3.106. En ce qui concerne la coordination de l'aide communautaire en Irlande du Nord et dans les comtés frontaliers de l'Irlande, la Commission est particulièrement consciente de cet aspect pour ce nouveau cycle, qui est d'ailleurs souligné dans les dispositions des nouveaux règlements concernant les Fonds structurels et le Fonds international pour l'Irlande (FII). Dans un premier temps, la gestion par la Commission du FII et du programme PEACE II a été transférée, depuis le 1^{er} mai 2000, à la même unité de la direction générale de la politique régionale. Sur le terrain, la Commission se réjouit de la proposition selon laquelle l'organe des programmes particuliers de l'Union européenne sera l'autorité de gestion tant pour PEACE II que pour Interreg III. Enfin, dans le cadre des discussions concernant les nouveaux programmes, la Commission proposera un certain nombre de mesures visant à renforcer la coordination entre les formes d'intervention, par exemple un «one-stop shop» entre les deux PO en Irlande du Nord, une base de données commune pour les demandes d'aide, un échange d'informations informatisées sur les projets cofinancés avec le FII, la présence d'un représentant du FII dans le comité de suivi PEACE II, la coordination entre les structures de partenariat basées localement, etc.

En ce qui concerne la publicité, la Commission mettra pleinement en œuvre les récentes modalités d'application en matière d'information et de publicité relatives aux interventions des Fonds structurels ⁽¹⁾. Dans ce contexte, il a été convenu que le comité de suivi du CCA pour l'Irlande du Nord adoptera une stratégie de communication qui sera mise en œuvre sous la forme de plans de communication dans le cadre des deux PO. Une approche similaire sera encouragée, en coopération avec le conseil d'administration du FII, afin d'assurer la publicité de la participation de la Communauté aux projets financés par le FII.

3.107. En ce qui concerne les plans d'action nationaux (PAN), le commentaire de la Cour selon lequel ils devraient être plus concrets et plus précis s'adresse essentiellement aux États membres. Ceux-ci élaborent leurs PAN sur la base des lignes directrices en matière d'emploi proposées par la Commission et adoptées par le Conseil chaque année. Au cas où l'action entreprise ne serait pas concrète ou précise, cela est indiqué dans le rapport commun sur l'emploi et peut conduire la Commission à recommander au Conseil d'arrêter une recommandation sur ce sujet.

Plusieurs lignes directrices se rapportent à la question de l'emploi des jeunes. L'une d'elles demande aux États membres de faire en sorte que d'ici à 2002 un nouveau départ soit offert à chaque jeune sans emploi avant que sa période de chômage ait atteint six mois. Une autre de ces lignes directrices aborde la question des jeunes qui quittent prématurément l'école ainsi que les problèmes auxquels sont confrontés les jeunes ayant des difficultés scolaires. Enfin, une dernière ligne directrice concerne ce qui peut être fait pour que les jeunes soient mieux en mesure de s'adapter aux changements technologiques et aux qualifications requises sur le marché de l'emploi.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, le FSE a été axé sur l'octroi aux États membres d'une aide au titre de la mise en œuvre de leurs PAN. Depuis le lancement de la stratégie en matière d'emploi, les États membres ont été invités à faire rapport au sujet de la manière dont les actions du FSE soutiennent leurs stratégies en matière d'emploi (également du point de vue financier) et par conséquent les mesures destinées à favoriser l'emploi des jeunes. Depuis l'établissement du lien entre la stratégie européenne en matière d'emploi et le FSE grâce à la nouvelle législation concernant le FSE, il appartient à présent aux États membres d'axer les actions du FSE sur la stratégie en matière d'emploi.

Les efforts financiers consacrés par le FSE et le FEOGA-Orientation dans le contexte signalé par la Cour, répondent à deux finalités différentes (dans le cas du FEOGA-Orientation, l'adaptation des structures agricoles et, dans le cas du FSE, promouvoir l'emploi des jeunes), reprises dans des objectifs

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1159/2000 de la Commission du 30 mai 2000 visant les actions d'information et de publicité à mener par les États membres sur les interventions des Fonds structurels (JO L 130 du 31.5.2000, p. 30).

différents dans le règlement général pour les Fonds structurels et donc encadrés dans deux stratégies de développement différentes (les cadres communautaires d'appui pour le développement régional dans un cas, et une initiative communautaire dans l'autre). La Commission a veillé à éviter toute contradiction ou incompatibilité entre les actions financées dans le cadre des deux instruments, mais elle ne saurait pas établir une stratégie d'ensemble entre eux, en dehors des niveaux de planification prévus dans les règlements.

3.108. La Commission rappelle que le règlement de base qui régit le fonctionnement du Fonds de cohésion ne prévoit pas de programmation. La Commission s'est efforcée, pour les projets adoptés dans la période 1994-1999, d'assurer la synergie et la cohérence entre les actions du FEDER et du Fonds de cohésion. Le règlement du Fonds de cohésion modifié par le Conseil introduit des améliorations qui devraient permettre une efficacité accrue. Les modifications introduites par les règlements (CE) n° 1264/1999 et (CE) n° 1265/1999 prévoient que les États membres doivent fournir les éléments permettant d'apprécier la conformité des projets avec une stratégie sectorielle ou territoriale.

Ainsi, pour la période 2000-2006, la Commission a demandé aux États membres d'établir un cadre de référence pour les interventions du Fonds de cohésion, ce qui devrait leur permettre de renforcer les synergies et d'assurer la cohérence. Fin juin 2000, certains États membres ont établi le cadre de référence pour le secteur de transport et de l'environnement, et d'autres ont donné des indications à ce sujet dans le cadre communautaire d'appui 2000-2006.

3.109. Les interventions du FEDER en matière de développement de sites industriels s'adressent dans la grande majorité des cas à des acteurs publics (souvent des communes). Ceux-ci, avec l'aide du FEDER, aménagent de tels sites pour ensuite les vendre ou les louer, aux conditions du marché, à des entreprises privées, normalement des PME (petites et moyennes entreprises). Ces actions ne favorisent alors qu'indirectement les entreprises. Elles se réalisent indépendamment d'autres actions communautaires qui s'adressent directement aux entreprises soit afin de faciliter leurs investissements productifs [FEDER et/ou BEI (Banque européenne d'investissements)], soit afin d'intervenir sur les qualifications (FSE). L'information sur les différentes possibilités d'aide aux entreprises est une responsabilité générale des autorités chargées de la mise en œuvre du programme concerné qui ne peut pas être exercée par les promoteurs des sites industriels. Surtout lorsqu'ils représentent un large partenariat, les comités de suivi constituent d'excellents forums au sein desquels des synergies entre les différents acteurs peuvent être développées. C'est dans cette enceinte que les représentants de la Commission ou de la Banque peuvent donner des informations détaillées au sujet des possibilités offertes par le FSE ou la BEI.

Le développement des sites industriels, n'étant pas un objectif en soi mais un instrument des interventions structurelles,

devrait être évalué notamment par sa contribution aux objectifs globaux desdites interventions indépendamment des liens directs ou indirects avec d'autres actions cofinancées par des fonds communautaires.

Le degré de connaissance de l'existence des différentes sources de financement communautaire est très divers selon les régions et les secteurs économiques. Nous considérons que le constat du manque d'information auquel fait référence la Cour des comptes n'est pas d'application à la plupart des bénéficiaires des projets de zones industrielles cofinancées par le FEDER.

Évaluation des actions structurelles

Évaluation ex ante et choix des projets dans les États membres

3.111. La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel la stratégie doit s'appuyer sur une véritable analyse des besoins. Sur proposition de la Commission, la réglementation a été renforcée sur ce point, et notamment par l'article 41 du règlement (CE) n° 1260/1999. Les documents d'encadrement pour la période 2000-2006 (vade-mecum sur le contenu du plan, guide de l'évaluation ex ante, mandats de négociation) ont mis un accent spécifique sur cette question. Ce document a été complété par des orientations propres au FSE, couvrant les aspects relatifs aux ressources humaines.

L'analyse menée jusqu'à présent des plans 2000-2006 permet de constater un progrès réel en la matière.

La Commission ne s'implique ni dans la sélection ni dans la gestion au niveau des projets cofinancés par les Fonds structurels, et cela depuis la réforme de 1989. C'est au niveau de programmes pluriannuels que la Commission intervient, dans le respect du partage des tâches avec les États membres.

3.112. La réglementation, tant pour la période 1994-1996 que pour 2000-2006, n'oblige pas le bénéficiaire à conduire une évaluation au niveau d'un projet ou une mesure, sauf pour de grands projets.

La solution à la question posée par la Cour relève d'une bonne identification des critères de sélection et de la mise en place des mécanismes pour éviter des pratiques déloyales de compétition et de délocalisation.

3.113. Les zones présentant les besoins les plus importants ont été ciblées grâce essentiellement à deux indices appliqués respectivement au nord et au sud de la frontière, à savoir l'indice Rubson en Irlande du Nord et l'indice Gamma dans les comtés frontaliers de l'Irlande.

Les problèmes de mise en œuvre, de suivi et de d'évaluation qui ont été identifiés en ce qui concerne les interventions communautaires en faveur de la paix dans les comtés frontaliers de l'Irlande sont partiellement imputables aux circonstances qui prévalaient au moment où le programme a été lancé. Il était en effet nécessaire, en 1995, de procéder à la mise en œuvre du programme afin que cela coïncide avec le processus de paix plus large en Irlande du Nord. D'autre part, en raison de la dimension sociale marquée du programme ainsi que de sa nature innovatrice, la fixation des objectifs et le suivi n'ont pas toujours été appropriés ou possibles. Comme cela a été constaté, le programme est continuellement amélioré sur la base des résultats du suivi et de l'évaluation. En outre, les leçons tirées du premier programme en faveur de la paix ont été prises en considération lors de l'élaboration de l'initiative «Paix II» actuelle.

Le CCA pour l'Irlande du Nord exposera, dans une priorité sui generis appelée «Paix et réconciliation», des lignes directrices concernant des critères d'éligibilité spécifiques et supplémentaires qui seront appliqués au programme PEACE II. Tous les organes de financement PEACE II appliqueront à cet effet un ensemble de critères communs pour la sélection et l'évaluation des projets. Cela permet de garantir que le programme PEACE II se distinguera d'autres interventions communautaires en favorisant le développement économique et social axé sur des groupes sociaux, des zones, des secteurs et des activités qui ont été parmi les plus touchés par la division de la Communauté et le conflit en Irlande du Nord.

3.114. L'évaluation ex post des projets du Fonds de cohésion (FC) en cours de réalisation permet de constater un net progrès sur la question de la disponibilité des informations et la qualité des analyses coûts bénéfiques. En outre, la Commission a pris une série d'initiatives:

- le formulaire d'application a été modifié en exigeant plus d'informations pour la période 2000-2006,
- le guide pour des analyses coûts-bénéfices est en cours d'actualisation,
- un contrat d'assistance technique a été signé avec la BEI pour renforcer l'analyse plus ciblée des projets,
- la Commission transmet l'évaluation ex post de chaque projet aux autorités nationales. Une synthèse des enseignements de la première phase de l'évaluation ex post est établie et envoyée aux États membres concernés pour des améliorations supplémentaires de la situation.

Objectifs et indicateurs

3.115. En l'absence d'une réglementation communautaire plus précise pour la période de programmation (1994-1999),

il appartient à l'État membre de définir des normes contraignantes au niveau législatif. Ces normes sont, par définition, le reflet des situations économiques et sociales variables de pays à pays. Des différences peuvent parfois se rencontrer même au niveau national lorsque les États membres sont organisés sur une base fédérale ou régionale.

Dans le cadre du FEOGA-Orientation par contre, le règlement (CE) n° 950/1997 et son successeur le règlement (CE) n° 1257/1999 établissent l'âge de 40 ans comme limite pour être considéré comme jeune agriculteur.

En ce qui concerne les objectifs et indicateurs, la Commission est consciente de leur faiblesse dans les programmes 1994-1999. C'est pourquoi le nouveau règlement des Fonds structurels établit l'obligation de fixer des objectifs quantifiés (dans la mesure où ils sont quantifiables) pour chaque forme d'intervention. L'évaluation à mi-parcours de 2003 constituera un moment privilégié pour apprécier la validité et la pertinence des quantifications incluses dans les programmes.

3.116. Il n'y a pas eu de définition d'objectifs quantifiés dans le document initial du programme PEACE I afin de refléter le caractère non contraignant et l'approche «de la base au sommet» de cette initiative communautaire. Au cours de sa mise en œuvre, un ensemble complet d'indicateurs de suivi a toutefois été mis au point («Optimum monitoring questionnaire») et un modèle d'évaluation stratégique a été élaboré par l'évaluateur externe du programme afin de préparer l'évaluation ex post finale.

Sur la base de cette expérience, un ensemble d'indicateurs de résultats et d'impact spécifiques à la priorité CCA «Paix et réconciliation» a été mis au point pour le nouveau cycle de financement. Ces indicateurs compléteront les indicateurs socio-économiques et les objectifs définis par d'autres priorités. Ils seront intégrés à un système complet de suivi financier et de gestion.

3.117. La Commission partage le constat de la Cour selon lequel toute délocalisation déloyale ou chasse des aides au nom d'installation dans une zone industrielle n'est pas acceptable. Toutefois, le jugement sur l'installation des PME dans des zones industrielles doit aussi prendre en considération l'effet bénéfique sur l'environnement ainsi que les externalités positives dont bénéficient les PME par de telles installations. La Commission estime que le taux d'occupation est un indicateur utile pour comprendre l'utilité d'investissement du site industriel mais elle partage l'avis de la Cour sur son insuffisance en matière de délocalisation.

3.118. Les indicateurs adoptés par le FC sont des indicateurs d'avancement physique et financier des projets et non des indicateurs d'avancement, de résultat et d'impact des programmes comme les indicateurs établis pour le FEDER. Chaque projet financé par le FC possède ses propres indicateurs de

suivi qui sont différents d'un cas à l'autre selon la nature du projet. Ils ne peuvent donc pas se confondre avec les indicateurs d'un programme FEDER.

Évaluations macroéconomiques

3.119. La Commission a pris position sur cette question à l'occasion des deux rapports spéciaux de la Cour: rapport spécial sur l'évaluation et rapport spécial sur le Fonds de cohésion. La position et les initiatives prises par la Commission sur l'analyse de l'impact macroéconomique se résument de la façon suivante:

- Pour les États membres grands bénéficiaires des aides structurelles, et en particulier pour les pays de la cohésion, la Commission a mené pour la période 2000-2006 une évaluation de l'impact macroéconomique à l'aide des modèles QUEST II + Hermin de manière à obtenir des résultats comparables.
- Pour l'Allemagne de l'Est et l'Italie du Sud, des progrès sensibles ont été réalisés en matière de modernisation macroéconomique à travers le développement de modèles économétriques de type Hermin, incorporant la mesure des effets structurels d'offre.
- Au niveau des régions, la Commission encourage les initiatives d'élaboration des modèles d'appréciation de l'impact macroéconomique. Toutefois, la Commission souligne que ces initiatives doivent être justifiées sur un plan coût-efficacité et l'insuffisance des séries statistiques au niveau régional limite fortement la qualité et la faisabilité de ces exercices.

Au niveau des projets, la Commission a soutenu une démarche de développement des modèles d'estimation d'impact macroéconomique, en particulier pour le Fonds de cohésion. Cet exercice produit des résultats intéressants, en particulier sur les relations entre investissement public, investissement privé et emploi ainsi que sur les effets de «spillover» générés par les projets à caractère structurant. Toutefois, la Commission estime qu'il faut prendre un certain recul de l'exercice pour mieux analyser leur valeur ajoutée sur le plan opérationnel et décisionnel par rapport à des techniques plus microéconomiques.

Prise en compte des évaluations

3.120. Dans sa réponse aux points 3.60 à 3.84 du Rapport annuel de 1998, la Commission avait reconnu le fait que

les évaluations à mi-parcours n'avaient pas toujours eu l'impact escompté sur la programmation, mais avait insisté sur le caractère novateur de l'exercice, sur l'existence de cas exemplaires pour certains programmes et sur les améliorations réglementaires apportées pour la période de programmation 2000-2006 grâce à l'expérience acquise. Les mêmes remarques sont valables dans le cas particulier de l'évaluation des mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

Quant à l'efficacité des procédures d'évaluation, il faut souligner que la période de programmation 1994-1999 a permis l'établissement et le développement d'une culture d'évaluation dans le cadre des Fonds structurels. Ce processus a eu lieu dans un cadre de partenariat étroit entre la Commission et les États membres, qui est propice à l'acceptation de l'évaluation comme un outil de gestion et favorise l'intégration de ses résultats dans la mise en œuvre des programmes. Pour la prochaine période de programmation, ce partenariat sera maintenu: les articles 40 à 43 du nouveau règlement établissent une coopération État membre/Commission dans le domaine de l'évaluation, tout en clarifiant les responsabilités qui incombent à chacun à différents moments de la vie des programmes. La Commission a complété ces dispositions par des documents d'orientation sur les indicateurs, le suivi et l'évaluation, tant au niveau des Fonds structurels qu'à celui du FSE. Ces dispositions ont été opérationnalisées et complétées dans les nouveaux programmes lors des négociations allant au-delà des exigences réglementaires (création de comités de pilotage, nomination immédiate des évaluateurs, etc.).

Gestion des interventions

À la Commission

3.122. Il est évident que le processus de construction du partenariat transnational est long. Pour les projets du deuxième appel, un progrès indiscutable a été réalisé, entre autres grâce à la construction d'un outil de gestion informatique de la transnationalité.

La mise en place de groupes thématiques entre les autorités nationales du FSE, les assistances techniques et les services de la Commission doit permettre de diffuser les résultats à tous les niveaux.

L'évaluation de la transnationalité a été réalisée au niveau des programmes par les États membres (à mi-parcours) et par la Commission (à la fin de la période de programmation). Les résultats de cette dernière évaluation au niveau communautaire sont disponibles depuis juin 2000 sous les titres suivants: Final EU wide evaluation of the Community Initiative Adapt et Final EU wide evaluation of the Community

Initiative Employment. Une quarantaine de partenariats transnationaux ont été sélectionnés de manière aléatoire, pour permettre une analyse du respect des quatre principes des PIC, dont la transnationalité, exercice qui n'aurait pas pu être mené à bien pour les milliers de projets cofinancés.

3.123. La Commission reconnaît que dans le passé les différents services intervenant dans l'exercice de l'additionnalité ont eu certains problèmes de coordination puisqu'il s'agissait de différentes directions générales: Politique régionale, Emploi, Affaires économiques et financières et Agriculture, qui recevaient les mêmes informations ou des informations partielles distinctes.

Pour éviter ces problèmes les responsabilités de ce dossier ont été distribuées comme suit:

- la DG Politique régionale est chef de file pour le suivi de l'additionnalité de l'objectif n° 1 et elle est assistée techniquement par la DG Affaires économiques et financières,
- la DG Emploi est chef de file pour la vérification de l'additionnalité des objectifs n°s 2 et 3 qui, pour la période 2000-2006, est effectuée conjointement et une seule fois sur la base des mêmes données (dépenses de mesures actives du marché du travail) pour les deux objectifs.

Toutes les décisions sont discutées conjointement par les services compétents de chaque direction générale et les informations sont transmises à tous les fonctionnaires concernés.

3.124. Il est prévu que les services de la Commission procèdent à des contrôles sur place des projets FII (Fonds international pour l'Irlande) d'ici à la fin de l'année 2000. Conformément au règlement du Conseil relatif aux contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (FII) ⁽²⁾, la Commission présentera au plus tard le 1^{er} avril 2001 à l'autorité budgétaire un rapport qui comprendra notamment les résultats des vérifications et contrôles effectués sur place par les services de la Commission.

Dans les États membres

3.125. La Commission partage l'avis de la Cour en ce qui concerne le renforcement des contrôles dans les États membres.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 214/2000 du Conseil du 24 janvier 2000 relatif aux contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (JO L 24 du 29.1.2000, p. 7).

Les dispositifs actuellement en vigueur, notamment le règlement (CE) n° 2064/97 pour la période 1994-1999, obligent les États membres à la réalisation des contrôles par des organismes indépendants (relatifs au moins aux 5 % de dépenses totales éligibles) pour chaque programme, avant sa clôture qui interviendra à partir de 2001.

Pour la nouvelle période 2000-2006, le règlement des Fonds ainsi que ses modalités d'application (actuellement en cours de discussion) renforcent aussi les contrôles auprès des gestionnaires et des bénéficiaires finals dans les États membres.

3.126. Depuis la fin de l'année 1997, on a créé les bases de données centralisées prévues par le document intitulé «Programme Peace I», qui contiennent des données concernant les demandes et les approbations de projets ainsi que les informations fournies par les promoteurs de projets conformément à l'«Optimum Monitoring Questionnaire» (OMQ). Ces données, ainsi que les interviews régulières avec des directeurs de sous-programmes, ont été utilisées pour l'élaboration de rapports intermédiaires destinés au comité de suivi et ont également été utilisées pour les analyses réalisées par l'évaluateur externe.

En ce qui concerne l'additionnalité, voir le point 3.103.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

3.128. Les montants annuels fixés en crédits pour engagement dans les perspectives financières ont été régulièrement inscrits au budget. Ce n'est qu'en termes d'exécution que la dépense effective a été inférieure aux dotations cumulées prévues sur la période.

L'exercice de reprogrammation n'a permis l'adoption des décisions définitives, permettant l'exécution budgétaire des crédits disponibles, que très tard au cours de l'exercice budgétaire. Cela a obligé à reporter la plupart des crédits qui n'avaient pas été exécutés à la fin de l'année.

Les «tranches annuelles» s'encadrent dans le système mis en place par le règlement général sur les Fonds structurels, par les perspectives financières, par l'accord interinstitutionnel et par la décision sur les ressources propres, qui comporte un plafond annuel pour les crédits d'engagements (1,335 % du PNB). Ce dernier empêche de procéder à l'engagement de la totalité des programmes lors de leur adoption, ce que refuserait aussi l'autorité budgétaire.

Puisque la seule comptabilisation des tranches annuelles ne correspond pas à la totalité des engagements juridiques contractés par la Communauté, la Commission inscrit ces engagements parmi les opérations hors bilan qui apparaissent dans le compte de gestion.

3.129. Pour la nouvelle période de programmation 2000-2006, la Commission met actuellement en place un système d'information commun qui enregistrera toutes les données disponibles sur la programmation et le financement des interventions pour tous les Fonds structurels. En ce qui concerne l'avancement physique des interventions, seuls des indicateurs agrégés seront fournis par les États membres à la Commission dans le cadre du rapport annuel.

3.130. La Commission, dans ses moyens disponibles, est en train de renforcer le contrôle sur place des interventions, notamment en ce qui concerne les clôtures des programmes précédents.

En ce qui concerne le contrôle et le suivi, les dispositifs actuellement en vigueur, notamment le règlement (CE) n° 2064/97 pour la période 1994-1999, obligent les États membres à contrôler au moins au 5 % des dépenses totales éligibles au moment de l'achèvement de chaque forme d'intervention.

L'article 8 du même règlement prévoit que les autorités nationales envoient à la Commission une déclaration qui fasse la synthèse des conclusions des contrôles effectués les années précédentes et se prononce sur la validité de la demande de solde final ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations concernées par le certificat final de dépenses.

3.131. La Commission est d'accord que le suivi des observations doit être systématique; à cet effet, elle a présenté un plan d'action qui établit des objectifs vérifiables qui feront l'objet d'un suivi permanent.

3.132. Les déficiences en matière de sécurité constatées par la Cour dans une partie du système local de gestion du FSE ont été corrigées, comme cela a été mentionné ci-dessus au point 3.56. Concernant le lien entre le système local de la DG Emploi (SEA) et Sincom 2, on peut rappeler qu'il existe déjà un système de réconciliation quotidien des données relatives aux opérations clôturées. Toutefois, la DG Emploi est en train de mettre au point un mécanisme de report des cas où une modification est apportée dans SI2 après son transfert dans SEA.

3.133. Les concepts et des règles de mise en œuvre des interventions des FS suivant l'esprit du règlement général ont été explicités dans quatre vade-mecum qui sont communs à tous les FS. Les vade-mecum dégagent et ordonnent de manière cohérente les différentes étapes du processus de programmation, de mise en œuvre et d'évaluation ainsi que des indicateurs harmonisés pour le suivi et l'évaluation. Les relations entre actions au sein des Fonds et entre eux-mêmes sont poursuivies dans l'établissement des CCA ou DOCUP ainsi que dans les programmes multifonds.

En ce qui concerne la coordination avec la BEI, la Commission a pris l'initiative, soutenue par la BEI, de procéder régulièrement à des échanges de vue, pays par pays, pour rechercher ensemble les domaines d'intervention et les synergies possibles entre les financements des deux institutions. En outre, les services de la BEI participent aux négociations des CCA, DOCUP et PO avec les États membres et seront présents dans les comités de suivi où leur présence est justifiée.

La mise en œuvre des évaluations a été améliorée grâce à la nouvelle réglementation qui introduit de manière systématique la méthode SWOT pour la définition des besoins, la quantification des objectifs en vue de leur suivi et l'évaluation ex post des résultats; cette nouvelle procédure permettra d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

3.134. En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, le FSE s'est engagé dans la fourniture d'une aide aux États membres en vue de la mise en œuvre de leurs PAN. Depuis le lancement de la stratégie pour l'emploi, les États membres ont été invités à faire rapport au sujet de la manière dont les interventions du FSE soutiennent leur stratégie ainsi qu'au sujet des aspects financiers.

Les indicateurs et objectifs sont à la base de la gestion par objectifs développée dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Les indicateurs de performance concernant la situation du marché de l'emploi et les trois premières lignes directrices existent et sont utilisés depuis le lancement de la stratégie, mais une série d'indicateurs structurels sont actuellement encore mis au point conjointement par la Commission et les États membres sous l'égide du comité pour l'emploi en ce qui concerne les autres lignes directrices concernant l'emploi. La Commission et le Parlement européen étaient favorables à des objectifs supplémentaires l'année dernière. Ceux-ci n'ont toutefois pas été retenus par le Conseil. Le Conseil européen de Lisbonne a proposé des objectifs supplémentaires dans un certain nombre de domaines. Ils seront pris en considération lors de l'élaboration de nouvelles lignes directrices.

CHAPITRE 4 (*)

Politiques internes

| 4.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
|---|-----------|
| Introduction | 4.1-4.2 |
| Exécution budgétaire | 4.3-4.9 |
| Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance | 4.10-4.23 |
| Nature des dépenses | 4.10-4.12 |
| Étendue de l'audit | 4.13-4.14 |
| Principales constatations | 4.15-4.18 |
| Engagements | 4.15 |
| Paiements | 4.16-4.18 |
| Conclusion et recommandations | 4.19-4.23 |
| Suivi des observations antérieures | 4.24-4.30 |
| Audits effectués par la Commission | 4.31-4.39 |
| Vue d'ensemble | 4.31-4.34 |
| Analyse des rapports d'audit de la direction générale de la recherche | 4.35-4.39 |
| Situation des emplois au sein de la direction générale de la recherche | 4.40-4.48 |
| Introduction | 4.40-4.42 |
| Évaluation de la situation des emplois | 4.43-4.48 |
| Programme FAIR (<i>Fisheries, Agriculture and Agro-Industrial Research</i>) | 4.49-4.51 |
| Réseaux transeuropéens de télécommunications | 4.52-4.54 |

(*) Les réponses de la Commission à ce chapitre se trouvent p. 127.

INTRODUCTION

4.1. Les politiques internes de l'Union européenne ont pour principal objectif la mise en œuvre et la réalisation du marché unique. Elles couvrent quatre sous-sections entières du budget et plusieurs lignes dans une autre sous-section. À la suite de la réorganisation des services de la Commission intervenue en 1999, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques internes et de la gestion des fonds correspondants incombe désormais essentiellement à douze directions générales et au secrétariat général de la Commission; les lignes budgétaires relatives aux politiques internes relevant de ce dernier seront cependant prochainement gérées par la direction générale de la justice et des affaires intérieures.

4.2. Les actions de politique interne portent sur les éléments suivants:

- a) formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales (sous-section B3);
- b) énergie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement (sous-section B4);
- c) protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens (sous-section B5);

- d) recherche et développement technologique (sous-section B6), et
- e) autres actions agricoles, autres actions régionales, transports et autres actions dans le domaine de la pêche et de la mer (titres B2-5 à B2-9 de la sous-section B2).

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

4.3. Les politiques internes représentent un volume budgétaire global de 5 243 millions d'euros en crédits de paiement définitifs, dont 3 120 millions d'euros consacrés à la recherche et au développement technologique. Cette enveloppe est répartie entre quelque 200 lignes et articles budgétaires, dont les montants s'inscrivent dans une fourchette allant de plusieurs milliers d'euros, 68 000 euros pour la ligne B5-4 2 1 «Achèvement des actions destinées à l'amélioration des structures agricoles au Portugal et à la coopération financière avec la Grèce», à 1 753 millions d'euros pour la ligne B6-5 4 1 1 «Achèvement du quatrième programme-cadre».

4.4. L'examen du «compte de gestion» ⁽¹⁾ a permis de constater que seules 48 lignes totalisant 1 226 millions d'euros, soit 25 % à peine des crédits inscrits au budget, ont fait l'objet d'un commentaire de la part de la Commission. L'exécution budgétaire des autres lignes, dont 62 disposant chacune de crédits supérieurs à 3 millions d'euros, n'a donné lieu à aucune analyse de la part de la Commission. C'est ainsi que celle-ci n'a fourni aucune analyse concernant l'exécution de la ligne B3-1 0 0 1 consacrée au financement du programme Socrates, alors qu'elle était dotée de 182 millions d'euros en crédits de paiement.

4.5. S'agissant du financement de la politique de la recherche, la Commission formule des considérations d'ensemble et décrit les actions entreprises pour la mise en œuvre du cinquième programme-cadre. Les dix lignes budgétaires de ce programme font également l'objet de commentaires. Les autres lignes, et notamment la ligne B6-5 4 1 1 «Achèvement du quatrième programme-cadre», qui a été dotée de 1 753 millions d'euros en crédits de paiement, n'ont donné lieu à aucune analyse particulière. Il convient de remarquer que ce chiffre est, à lui seul, supérieur au montant cumulé des lignes ayant bénéficié d'un commentaire particulier au titre des politiques internes.

⁽¹⁾ SEC(2000) 537-FR - Budg/C/2.

4.6. De même, les commentaires relatifs au Centre commun de recherche ne comportent que des appréciations sur les différentes actions menées par celui-ci mais ne constituent pas une analyse de l'exécution budgétaire des lignes gérées par le Centre.

4.7. Outre leur caractère incomplet, les commentaires, qui ne couvrent pas l'ensemble des lignes budgétaires concernées, souffrent également d'un manque d'homogénéité. En effet, si certains commentaires concernent effectivement l'exécution budgétaire, d'autres ne sont que de simples considérations d'ordre général sur les programmes concernés.

4.8. Les **tableaux 4.1a** et **4.1b** illustrent l'utilisation des crédits disponibles pour les politiques internes en 1999. Le **tableau 4.1c** montre les changements les plus importants qui sont intervenus en matière d'exécution budgétaire entre 1998 et 1999.

4.9. Les **tableaux 4.2** et **4.3** et les **illustrations graphiques 4.1** et **4.2** présentent l'utilisation des crédits d'engagement et de paiement ventilée par trimestre, en 1999:

- a) d'une manière générale, la ventilation des engagements par trimestre montre que ceux-ci sont concentrés sur la fin de l'exercice budgétaire. Les crédits de paiement ont été répartis de façon relativement équilibrée à compter du deuxième trimestre;
- b) le fait le plus notable est que, en raison de l'adoption tardive de la décision législative ⁽²⁾ et des délais nécessaires au lancement de sa mise en œuvre, 90 % du total des engagements relevant du titre B6-6 (cinquième programme-cadre) ont été effectués au cours du dernier trimestre de 1999. Ces engagements, qui représentent 47 % du montant total des engagements contractés en 1999 pour tous les titres du budget relatifs à la recherche, montrent que la Commission s'est conformée aux dispositions de l'article 2, paragraphe 1, point a), de la décision n° 182/1999/CE relative au cinquième programme-cadre qui, pour la période 1998-1999, fixe à 3 140 millions d'euros le montant maximal de la participation communautaire. 10 % de ces engagements ont débouché sur des paiements au cours dudit trimestre;

⁽²⁾ Décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 1998 relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002) (JO L 26 du 1.2.1999). Il a été relevé que, dans son budget, la Commission considère que le programme a débuté en 1999, et non en 1998.

Tableau 4.1a — Évolution et exécution du budget 1999

(Mio EUR)

| | Total politiques internes et recherche | | Recherche et développement technologique (B6) | | Consommateurs, marché intérieur, marché de l'emploi, RTE (B5) | | Formation, jeunesse, culture, information et autres actions sociales (B3) | | Autres = Énergie, environnement et actions agricoles (B4 et B2 en partie) | |
|--|--|------------------------|---|---------------------|---|---------------------|---|---------------------|---|---------------------|
| | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement |
| Plafond des perspectives financières ⁽¹⁾ | 6 386,0 | | | | | | | | | |
| Évolution du budget | | | | | | | | | | |
| Crédits initiaux | 5 806,7 | 5 069,6 | 3 450,0 | 3 038,4 | 1 097,6 | 878,2 | 790,7 | 745,1 | 468,4 | 407,9 |
| Crédits définitifs disponibles | 6 144,5 ⁽²⁾ | 5 242,7 ⁽²⁾ | 3 632,9 | 3 119,7 | 1 136,2 | 915,0 | 884,4 | 802,0 | 484,1 | 404,5 |
| Différence entre crédits définitifs et initiaux | 337,8 | 173,1 | 182,9 | 81,3 | 38,6 | 36,8 | 93,7 | 56,9 | 15,7 | -1,9 |
| % différence (définitifs-initiaux/initiaux) | 6 | 3 | 5 | 3 | 4 | 4 | 12 | 8 | 3 | 0 |
| Exécution du budget | | | | | | | | | | |
| Crédits utilisés | 5 891,0 | 4 473,1 | 3 465,9 | 2 574,9 | 1 104,1 | 848,0 | 849,3 | 687,4 | 471,7 | 362,8 |
| % des crédits définitifs disponibles | 96 | 85 | 95 | 83 | 97 | 93 | 96 | 86 | 97 | 89 |
| Crédits reportés à l'exercice 2000 | 1 82,7 | 413,8 | 154,3 | 345,2 | 7,9 | 22,2 | 20,1 | 35,9 | 0,5 | 10,5 |
| % des crédits définitifs disponibles | 3 | 8 | 4 | 11 | 1 | 2 | 2 | 4 | 0 | 3 |
| Crédits annulés | 70,8 | 355,8 | 12,7 | 199,6 | 24,2 | 44,8 | 15,0 | 78,7 | 11,9 | 32,7 |
| % des crédits définitifs disponibles | 1 | 7 | 0 | 6 | 2 | 5 | 2 | 10 | 2 | 8 |

⁽¹⁾ Vade-mecum budgétaire, tableau 16 [SEC (99) 1 100-FR].

⁽²⁾ Y compris les contributions de l'AELE telles qu'elles figurent aux tableaux 5 et 6 du volume IV du compte de gestion et bilan financier [SEC(2000) 1624-FR].

Source: Comptes de gestion et bilan financier [SEC(2000) 538-FR].

Tableau 4.1b — Exécution du budget en 1999 par titre/sous-section

| Sous-section/Titre du budget | Intitulé | Crédits d'engagement | | | | | | Crédits de paiement | | | | | |
|------------------------------|---|----------------------|---|-------------------------|--|--|--------------------|---|-------------------------|--|--|--|--|
| | | Budget initial (1) | Budget définitif après BRS (2) et virements | Utilisation des crédits | Taux d'exécution du budget initial (%) | Taux d'exécution du budget définitif (%) | Budget initial (1) | Budget définitif après BRS (2) et virements | Utilisation des crédits | Taux d'exécution du budget initial (%) | Taux d'exécution du budget définitif (%) | | |
| B2-5 | Autres actions agricoles | 145 800 | 148 243 | 139 854 | 95,9 | 94,3 | 131 700 | 140 900 | 99,4 | 92,9 | | | |
| B2-6 | Autres actions régionales | 17 000 | 17 000 | 17 000 | 100,0 | 100,0 | 22 000 | 19 500 | 81,9 | 92,4 | | | |
| B2-7 | Transports | 21 200 | 21 200 | 21 136 | 99,7 | 99,7 | 19 200 | 19 200 | 82,2 | 82,2 | | | |
| B2-9 | Autres actions dans le domaine de la pêche et de la mer | 48 950 | 55 150 | 54 810 | 112,0 | 99,4 | 35 550 | 35 750 | 99,6 | 99,1 | | | |
| | Total dans B2 | 232 950 | 241 593 | 232 800 | 99,9 | 96,4 | 208 450 | 215 350 | 96,0 | 92,9 | | | |
| B3-1 | Éducation, formation professionnelle et jeunesse | 441 700 | 486 733 | 477 853 | 108,2 | 98,2 | 397 818 | 432 037 | 94,9 | 87,4 | | | |
| B3-2 | Culture et audiovisuel | 92 110 | 131 158 | 122 894 | 133,5 | 93,8 | 97 347 | 121 424 | 101,8 | 81,6 | | | |
| B3-3 | Information et communication | 106 240 | 106 910 | 97 097 | 91,4 | 90,8 | 113 590 | 113 010 | 79,4 | 79,8 | | | |
| B3-4 | Dimension sociale et emploi | 150 640 | 159 638 | 151 377 | 100,5 | 94,8 | 136 210 | 135 492 | 88,5 | 89,0 | | | |
| | Total B3 | 790 690 | 884 439 | 849 321 | 107,4 | 96,0 | 744 965 | 801 963 | 92,3 | 85,7 | | | |
| B4-1 | Énergie | 40 580 | 42 031 | 40 583 | 100,0 | 96,6 | 36 376 | 34 946 | 76,4 | 79,4 | | | |
| B4-2 | Contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom | 16 400 | 16 400 | 15 335 | 93,5 | 93,5 | 15 700 | 13 900 | 87,4 | 98,7 | | | |
| B4-3 | Environnement | 178 450 | 184 098 | 182 907 | 102,5 | 99,4 | 147 212 | 140 264 | 82,2 | 86,3 | | | |
| | Total B4 | 235 430 | 242 529 | 238 825 | 101,4 | 98,5 | 199 238 | 189 110 | 81,6 | 85,9 | | | |
| B5-1 | Politique des consommateurs et protection de leur santé | 23 850 | 23 850 | 22 349 | 93,7 | 93,7 | 19 450 | 19 450 | 97,8 | 97,8 | | | |
| B5-2 | Aides à la reconstruction | 2 234 | 2 234 | 2 208 | 98,8 | 98,8 | 2 234 | 2 234 | 98,8 | 98,8 | | | |
| B5-3 | Marché intérieur | 134 645 | 138 975 | 131 314 | 97,5 | 94,5 | 128 195 | 136 320 | 93,5 | 87,9 | | | |
| B5-4 | Industrie | 92 017 | 92 017 | 92 009 | 100,0 | 100,0 | 93 950 | 93 950 | 89,2 | 89,2 | | | |
| B5-5 | Marché de l'emploi et innovation technologique | 208 980 | 214 138 | 197 294 | 94,4 | 92,1 | 135 272 | 135 286 | 86,1 | 86,1 | | | |
| B5-6 | Informations statistiques | 22 725 | 33 003 | 32 788 | 144,3 | 99,3 | 24 779 | 30 957 | 109,6 | 87,7 | | | |
| B5-7 | Réseaux trans-européens | 584 690 | 585 302 | 580 788 | 99,3 | 99,2 | 451 990 | 456 990 | 98,6 | 97,5 | | | |
| B5-8 | Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures | 21 900 | 42 000 | 41 316 | 188,7 | 98,4 | 15 900 | 35 500 | 193,9 | 86,8 | | | |
| B5-9 | Autre contre la fraude et dépenses d'appui pour les politiques internes | 6 600 | 4 700 | 4 078 | 61,8 | 86,8 | 6 400 | 4 290 | 49,3 | 73,5 | | | |
| | Total B5 | 1 097 641 | 1 136 219 | 1 104 144 | 100,6 | 97,2 | 878 170 | 914 977 | 96,6 | 92,7 | | | |
| B6-1 | CCR — Personnel et moyens de réalisation | 210 738 | 251 314 | 250 748 | 119,0 | 99,8 | 216 797 | 244 126 | 107,3 | 95,3 | | | |
| B6-2 | CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CE 1998-2002 | 38 800 | 39 243 | 34 942 | 90,1 | 89,0 | 14 863 | 17 072 | 79,3 | 69,1 | | | |
| B6-3 | CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CEEA 1998-2002 | 11 262 | 11 190 | 10 745 | 95,4 | 96,0 | 4 978 | 4 978 | 83,2 | 83,2 | | | |
| B6-4 | CCR — Actions directes — Achèvement des programmes communs et complémentaires antérieurs... | p.m. | 107 419 | 17 212 | n.d. | n.d. | 29 296 | 106 289 | 150,1 | 41,4 | | | |
| B6-5 | Actions indirectes (actions à frais partagés)... | p.m. | 93 954 | 47 466 | n.d. | n.d. | 2 034 444 | 2 059 558 | 91,0 | 89,8 | | | |
| B6-6 | Actions indirectes (actions à frais partagés)... | 3 189 200 | 3 129 786 | 3 104 826 | 97,4 | 99,2 | 738 057 | 687 697 | 58,5 | 62,8 | | | |
| | Total B6 | 3 450 000 | 3 632 906 | 3 465 939 | 100,5 | 95,4 | 3 038 435 | 3 119 720 | 84,7 | 82,5 | | | |
| Contributions de l'AELE (3) | Crédits prévisionnels (chapitre B0-40) inscrits aux sous-sections B2, B3 et B5 | | 6 807 | | | | 1 590 | | | | | | |
| | Total | 5 806 711 | 6 144 493 | 5 891 029 | 101,5 | 95,9 | 5 069 258 | 5 242 710 | 88,2 | 85,3 | | | |

(1) Budget initial 1999 plus les reports de crédits.

(2) Budget rectificatif et supplémentaire.

(3) Telles qu'elles figurent aux tableaux 5 et 6 du volume IV du compte de gestion et bilan financier [SEC(2000) 1624-FR].

NB: p.m. = pour mémoire; n.d. = non disponible.

Source: Comptes de gestion et bilan financier [SEC(2000) 538-FR].

Tableau 4.1c — Comparaison des modifications les plus importantes en matière d'exécution budgétaire concernant 1998 et 1999

(Mio EUR)

| Sous-section/Titre du budget | Intitulé | Utilisation des crédits en 1998 (1) | | Utilisation des crédits en 1999 | | Pourcentage 1998/1999 (%) | |
|------------------------------|---|-------------------------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|
| | | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement |
| B3-1 | Éducation, formation professionnelle et jeunesse | 438,211 | 301,734 | 477,853 | 377,629 | 9,0 | 25,2 |
| B3-3 | Information et communication | 110,831 | 101,055 | 97,097 | 90,177 | -12,4 | -10,8 |
| B4-3 | Environnement | 140,384 | 121,487 | 182,907 | 121,047 | 30,3 | -0,4 |
| B5-5 | Marché de l'emploi et innovation technologique | 181,861 | 89,781 | 197,294 | 116,444 | 8,5 | 29,7 |
| B5-7 | Réseaux transeuropéens | 545,608 | 410,628 | 580,788 | 445,660 | 6,4 | 8,5 |
| B5-8 | Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures | 15,290 | 8,339 | 41,316 | 30,825 | 170,2 | 269,6 |

(1) Chiffres extraits du rapport annuel relatif à l'année 1998.

1.12.2000

FR

Journal officiel des Communautés européennes

113

Tableau 4.2 — Utilisation des crédits d'engagement en 1999 par trimestre

(Mio EUR)

| Titre | | 1 ^{er} trimestre | 2 ^e trimestre | 3 ^e trimestre | 4 ^e trimestre | Total |
|-------|--|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| B2-5 | Autres actions agricoles | 2,945 | 33,156 | 25,592 | 78,161 | 139,854 |
| B2-6 | Autres actions régionales | 0,000 | 0,000 | 17,000 | 0,000 | 17,000 |
| B2-7 | Transports | 2,939 | 2,161 | 3,019 | 13,017 | 21,136 |
| B2-9 | Autres actions dans le domaine de la pêche et de la mer | 2,090 | 40,821 | 0,124 | 11,775 | 54,810 |
| | Total dans B2 | 7,974 | 76,138 | 45,735 | 102,953 | 232,800 |
| B3-1 | Éducation, formation professionnelle et jeunesse | 47,391 | 211,786 | 59,962 | 158,714 | 477,853 |
| B3-2 | Culture et audiovisuel | 52,974 | 5,258 | 10,770 | 53,992 | 122,994 |
| B3-3 | Information et communication | 13,883 | 25,287 | 20,134 | 37,793 | 97,097 |
| B3-4 | Dimension sociale et emploi | 34,095 | 17,087 | 24,843 | 75,352 | 151,377 |
| | Total B3 | 148,343 | 259,418 | 115,709 | 325,851 | 849,321 |
| B4-1 | Énergie | 3,049 | 8,331 | 6,040 | 23,163 | 40,583 |
| B4-2 | Contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom | 6,179 | 1,603 | 3,424 | 4,129 | 15,335 |
| B4-3 | Environnement | 6,238 | 21,624 | 79,040 | 76,005 | 182,907 |
| | Total B4 | 15,466 | 31,558 | 88,504 | 103,297 | 238,825 |
| B5-1 | Politique des consommateurs et protection de leur santé | 2,416 | 8,651 | 4,632 | 6,650 | 22,349 |
| B5-2 | Aides à la reconstruction | 2,208 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 2,208 |
| B5-3 | Marché intérieur | 40,892 | 19,838 | 29,599 | 40,985 | 131,314 |
| B5-4 | Industrie | 0,000 | 88,862 | 1,055 | 2,092 | 92,009 |
| B5-5 | Marché de l'emploi et innovation technologique | 8,817 | 8,704 | 121,696 | 58,077 | 197,294 |
| B5-6 | Informations statistiques | 3,106 | 6,705 | 4,826 | 18,151 | 32,788 |
| B5-7 | Réseaux transeuropéens | 0,382 | 8,933 | 529,438 | 42,035 | 580,788 |
| B5-8 | Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures | 0,063 | 6,828 | 17,227 | 17,198 | 41,316 |
| B5-9 | Lutte contre la fraude et dépenses d'appui pour les politiques internes | 1,053 | 0,306 | 0,540 | 2,179 | 4,078 |
| | Total B5 | 58,937 | 148,827 | 709,013 | 187,367 | 1 104,144 |
| B6-1 | CCR — Personnel et moyens de réalisation | 115,777 | 53,000 | 19,624 | 62,347 | 250,748 |
| B6-2 | CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CE 1998-2002 | 3,260 | 5,097 | 9,568 | 17,017 | 34,942 |
| B6-3 | CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CEEA 1998-2002 | 1,323 | 1,931 | 1,777 | 5,714 | 10,745 |
| B6-4 | CCR — Actions directes — Achèvement des programmes communs et complémentaires antérieurs ... | 24,508 | 5,853 | -17,407 | 4,258 | 17,212 |
| B6-5 | Actions indirectes (actions à frais partagés)... Achèvement d'actions antérieures... | 109,170 | -0,435 | -78,209 | 16,940 | 47,466 |
| B6-6 | Actions indirectes (actions à frais partagés)... Cinquième programme-cadre 1999-2002 | 85,062 | 81,969 | 141,701 | 2 796,094 | 3 104,826 |
| | Total B6 | 339,100 | 147,415 | 77,054 | 2 902,370 | 3 465,939 |
| | Total | 569,820 | 663,356 | 1 036,015 | 3 621,838 | 5 891,029 |

Source: Rapports trimestriels sur l'exécution du budget, comptes de gestion et bilan financier.

Tableau 4.3 — Utilisation des crédits de paiement en 1999 par trimestre

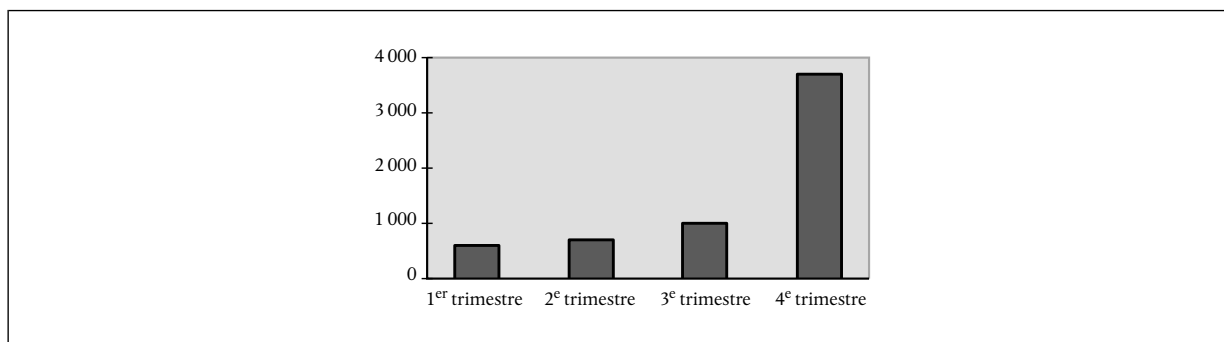
(Mio EUR)

| Titre | | 1 ^{er} trimestre | 2 ^e trimestre | 3 ^e trimestre | 4 ^e trimestre | Total |
|-------|--|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| B2-5 | Autres actions agricoles | 10,048 | 37,350 | 17,794 | 65,746 | 130,938 |
| B2-6 | Autres actions régionales | 0,002 | 0,654 | 4,108 | 13,255 | 18,019 |
| B2-7 | Transports | 1,892 | 3,324 | 2,143 | 8,428 | 15,787 |
| B2-9 | Autres actions dans le domaine de la pêche et de la mer | 2,684 | 3,316 | 16,104 | 13,307 | 35,411 |
| | Total dans B2 | 14,626 | 44,644 | 40,149 | 100,736 | 200,155 |
| B3-1 | Éducation, formation professionnelle et jeunesse | 19,873 | 105,374 | 154,238 | 98,144 | 377,629 |
| B3-2 | Culture et audiovisuel | 14,689 | 19,986 | 28,914 | 35,483 | 99,072 |
| B3-3 | Information et communication | 6,378 | 19,141 | 28,190 | 36,468 | 90,177 |
| B3-4 | Dimension sociale et emploi | 31,831 | 24,290 | 33,860 | 30,590 | 120,571 |
| | Total B3 | 72,771 | 168,791 | 245,202 | 200,685 | 687,449 |
| B4-1 | Énergie | 0,000 | 8,840 | 8,445 | 10,477 | 27,762 |
| B4-2 | Contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom | 2,404 | 2,651 | 5,099 | 3,563 | 13,717 |
| B4-3 | Environnement | 13,308 | 16,465 | 36,450 | 54,824 | 121,047 |
| | Total B4 | 15,712 | 27,956 | 49,994 | 68,864 | 162,526 |
| B5-1 | Politique des consommateurs et protection de leur santé | 2,384 | 5,244 | 7,992 | 3,393 | 19,013 |
| B5-2 | Aides à la reconstruction | 0,674 | 0,383 | 0,736 | 0,415 | 2,208 |
| B5-3 | Marché intérieur | 19,553 | 47,503 | 26,866 | 25,888 | 119,810 |
| B5-4 | Industrie | 0,086 | 0,644 | 82,665 | 0,426 | 83,821 |
| B5-5 | Marché de l'emploi et innovation technologique | 9,467 | 13,881 | 80,620 | 12,476 | 116,444 |
| B5-6 | Informations statistiques | 5,384 | 7,248 | 6,927 | 7,596 | 27,155 |
| B5-7 | Réseaux transeuropéens | 33,178 | 72,046 | 202,254 | 138,182 | 445,660 |
| B5-8 | Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures | 9,322 | 2,680 | 9,762 | 9,061 | 30,825 |
| B5-9 | Lutte contre la fraude et dépenses d'appui pour les politiques internes | 0,385 | 0,518 | 0,469 | 1,783 | 3,155 |
| | Total B5 | 80,433 | 150,147 | 418,291 | 199,220 | 848,091 |
| B6-1 | CCR — Personnel et moyens de réalisation | 40,917 | 69,639 | 60,336 | 61,816 | 232,708 |
| B6-2 | CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CE 1998-2002 | 0,101 | 1,380 | 4,034 | 6,276 | 11,791 |
| B6-3 | CCR — Crédits opérationnels directs — Programme-cadre CEEA 1998-2002 | 0,116 | 0,681 | 1,155 | 2,191 | 4,143 |
| B6-4 | CCR — Actions directes — Achèvement des programmes communs et complémentaires antérieurs ... | 12,535 | 13,710 | 8,815 | 8,916 | 43,976 |
| B6-5 | Actions indirectes (actions à frais partagés)... Achèvement d'actions antérieures... | 157,213 | 851,880 | 370,674 | 470,673 | 1 850,440 |
| B6-6 | Actions indirectes (actions à frais partagés)... Cinquième programme-cadre 1999-2002 | 11,028 | 30,398 | 108,870 | 281,510 | 431,806 |
| | Total B6 | 221,910 | 967,688 | 553,884 | 831,382 | 2 574,864 |
| | Total | 405,452 | 1 359,226 | 1 307,520 | 1 400,887 | 4 473,085 |

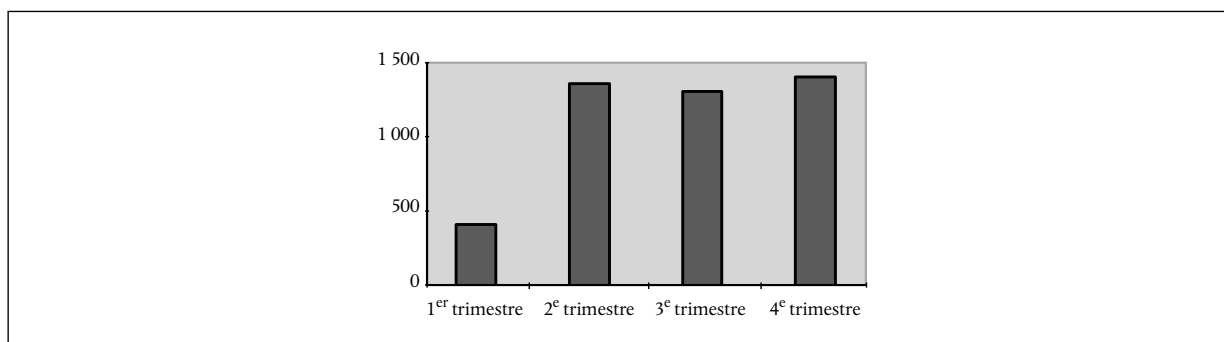
Source: Rapports trimestriels sur l'exécution du budget, comptes de gestion et bilan financier.

Graphique 4.1 — Utilisation des crédits d'engagement en 1999 par trimestre

(Mio EUR)

**Graphique 4.2 — Utilisation des crédits de paiement en 1999 par trimestre**

(Mio EUR)



c) contrairement à l'utilisation trimestrielle dans son ensemble, les paiements relatifs au titre B 3-4 «Dimension sociale et emploi» ont été répartis de façon relativement égale sur l'exercice, et la presque totalité des paiements (99 %) concernant le titre B 5-4 «Industrie» est intervenue au cours du troisième trimestre.

4.11. Les contrats, dont il existe un modèle par type et par domaine de soutien, déterminent les coûts éligibles et comportent un échéancier. Dans la plupart des cas, une avance est versée après la signature du contrat, suivie de paiements périodiques subordonnés à la présentation de rapports et/ou de déclarations de dépenses. Le paiement du solde n'intervient qu'après la réalisation des prestations prévues et la transmission du rapport financier ainsi que leur approbation respective.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Nature des dépenses

4.10. Dans le domaine des politiques internes, l'exécution budgétaire intervient essentiellement par le biais de dépenses directes; en l'occurrence, la Commission passe des marchés avec des tiers, des secteurs publics ou privés, (bénéficiaires finals), pour soutenir des projets ou des mesures auxquels elle contribue financièrement à hauteur d'un certain pourcentage des coûts éligibles correspondants.

4.12. En matière de politiques internes, une partie des dépenses correspond à des contrats de services ou de fournitures à forfait, dont le paiement intervient après la réalisation des prestations prévues, sur présentation d'une facture.

Étendue de l'audit

4.13. L'objectif de l'audit effectué dans le domaine des politiques internes était de rassembler suffisamment d'informations probantes adéquates pour pouvoir

contribuer à l'établissement de la déclaration d'assurance relative au budget général 1999 ainsi que de formuler, au moyen de travaux complémentaires concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, une appréciation spécifique pour ce domaine.

4.14. L'audit des engagements a été opéré auprès de la Commission, et leur examen a porté sur tous les aspects formels des opérations ainsi que sur la légalité et la régularité des procédures de sélection des contractants/bénéficiaires. Les paiements ont été audités au niveau approprié. Ceux s'appuyant sur des déclarations de dépenses ont été audités sur place, auprès des bénéficiaires finals. Les avances sur contrat ou les paiements effectués sur la base de factures relatives à des contrats à forfait ont été audités auprès de la Commission.

Principales constatations

Engagements

4.15. L'audit des engagements a mis au jour plusieurs cas d'erreurs principalement formelles. La plupart d'entre elles étaient liées à des échéances incorrectes.

Paiements

4.16. L'audit des paiements a permis de détecter un nombre significatif d'erreurs, tant substantielles que formelles. Les erreurs substantielles étaient principalement dues au fait que les bénéficiaires finals avaient gonflé les frais réels, généralement en incluant des dépenses inéligibles. Quant aux erreurs formelles, elles étaient essentiellement imputables au non-respect du contrat par les bénéficiaires finals, un plus petit nombre d'entre elles résultant des procédures de la Commission.

4.17. Aucune erreur n'affectait le versement d'avances ni celui des paiements forfaitaires prévus par contrat. Lorsque les paiements sont effectués sur la base des déclarations de dépenses des bénéficiaires finals toutefois, ce qui est particulièrement fréquent dans le domaine de la recherche, des nombres significatifs d'erreurs, principalement dues aux déclarations excessives de frais généraux et à l'absence de documents probants, ont été constatés.

4.18. Le système en place est à l'origine des erreurs liées aux déclarations de dépenses, en particulier dans le domaine de la recherche. Les paiements sont fondés sur les déclarations présentées par les bénéficiaires finals, sur lesquelles figurent les dépenses effectivement encou-

ries. Hormis un contrôle de la cohérence sur le plan formel et de la vraisemblance de l'ensemble de la déclaration, la Commission ne vérifie guère ou pas du tout les dépenses déclarées. En outre, il n'existe pratiquement pas de mesures visant à dissuader les bénéficiaires finals d'établir des déclarations excessives puisqu'aucune sanction contractuelle n'est prévue et que le seul risque est de devoir rembourser les montants perçus en sus.

Conclusion et recommandations

4.19. L'audit de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes concernant les engagements et les paiements enregistrés au cours de l'exercice dans le domaine des politiques internes a de nouveau permis d'établir des niveaux d'erreurs formelles affectant les paiements et les engagements respectivement élevés et faibles.

4.20. Afin d'éviter que les bénéficiaires finals ne déclarent des dépenses inéligibles, la Commission devrait s'efforcer de fournir une meilleure définition de ce type de dépenses dans les contrats ainsi que les explications relatives à ces définitions aux bénéficiaires finals. La Commission devrait, en outre, envisager la mise en place de sanctions contractuelles applicables aux surdéclarations, afin d'assurer que les bénéficiaires respectent les règles contractuelles.

4.21. S'agissant du cinquième programme-cadre, le système de remboursement sur la base des déclarations de dépenses présentées par les bénéficiaires finals reste inchangé. Concernant les frais généraux, la Commission offre, toutefois, la possibilité d'opter pour un taux forfaitaire. Elle devrait s'attacher à veiller à ce que cette option ne donne pas lieu, de manière générale, à un remboursement excessif des frais généraux réellement encourus.

4.22. La Commission gagnerait à s'efforcer encore davantage de vérifier les propositions de dépenses pendant la phase de sélection des projets et d'examiner les dépenses déclarées durant la phase de suivi des projets. Elle pourrait notamment demander au contractant de fournir les documents probants, les calculs effectués, concernant les frais généraux par exemple, la facturation du temps de travail ou encore les contrats signés et les factures payées.

4.23. La Commission devrait intensifier et améliorer ses contrôles des déclarations de dépenses présentées par les bénéficiaires. La Cour se félicite de constater que, suite à ses précédentes recommandations, la Commission a augmenté le nombre de ses contrôles sur place. Cependant, le nombre de contrôles effectués reste relativement peu élevé par rapport au nombre de bénéficiaires. La Cour invite donc la Commission à envisager une autre solution qui consisterait à mettre en œuvre une politique prévoyant que les bénéficiaires ayant

déclaré des dépenses d'un montant supérieur à un seuil fixé fournissent une attestation délivrée par un auditeur externe et certifiant l'exactitude de ces dépenses et leur éligibilité au regard des clauses contractuelles.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

4.24. Les observations formulées antérieurement ont fait l'objet d'un suivi dans deux domaines: d'une part, sur la suite donnée par la Commission aux observations de la Cour ayant une incidence financière et, d'autre part, sur l'évolution concernant l'affectation du personnel, mise en cause par la Cour dans son rapport spécial relatif au programme Joule-Thermie ⁽³⁾.

4.25. Neuf contrats de la DG Énergie et Transports (ex-DG XVII) et huit contrats de la DG Recherche (ex-DG XII) ont fait l'objet d'un nouvel audit pour s'assurer qu'une suite a été donnée aux conclusions qui avaient été formulées et pour vérifier si la Commission avait mis en œuvre les actions qu'elle avait convenu d'entreprendre à la lumière des observations de la Cour:

- a) à la DG Énergie et Transports, les actions convenues avaient été entreprises pour trois contrats. La Commission travaillait toujours sur quatre autres contrats; quant aux deux restants, les suites données par la Commission n'étaient pas satisfaisantes ou sont intervenues tardivement;
- b) à la DG Recherche, la Commission avait entrepris les actions convenues dans trois cas et travaillait toujours sur deux autres cas. Dans les trois autres cas, soit elle ne s'était pas conformée aux observations de la Cour, soit les suites données n'étaient pas satisfaisantes ou sont intervenues tardivement.

4.26. La Commission avait donc entrepris les actions convenues pour six contrats sur dix-sept, et travaillait toujours sur six autres. Elle devrait encore accentuer ses efforts pour que les actions convenues à l'issue des observations d'audit soient mises en œuvre.

4.27. Dès 1994, la Cour a signalé les problèmes que pose le recrutement d'agents scientifiques à des postes

⁽³⁾ 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, accompagné des réponses de la Commission (JO C 356 du 20.11.1998).

permanents comprenant des tâches administratives ⁽⁴⁾. En 1998, la Cour a également constaté, au cours de l'examen du programme Joule-Thermie en faveur des sources d'énergie renouvelables, que «[...] 26 des 48 emplois financés à partir de la dotation de Joule-Thermie étaient occupés par des agents dont les travaux ne relevaient pas de ce programme».

4.28. Lorsque le programme Joule-Thermie a pris fin, à l'échéance du quatrième programme-cadre, un examen concernant son personnel (tous grades confondus) a été effectué dans le cadre du suivi pour le programme considéré comme son successeur, c'est-à-dire le programme «Préservation de l'écosystème — Énergie» (ligne budgétaire B6-6 1 4 2).

4.29. Cet examen a montré que, au début de l'an 2000, 73 (87 %) des 84 postes disponibles pour ce programme en 1999 étaient pourvus, dont 55 à la DG Recherche (29 agents de la catégorie A, 13 de la catégorie B et 13 de la catégorie C) et 18 à la DG Énergie et Transports. S'agissant de la DG Recherche, 42 agents (76 %) participaient directement au programme ou à la coordination du programme, les 24 % restants (13 agents, tous de catégories B ou C) ayant été affectés à des services horizontaux dans les domaines de l'informatique, du personnel, de l'audit, de la communication et des finances. Bien que ce pourcentage demeure élevé, il a considérablement diminué par rapport à la situation mentionnée au point 4.27. Il a été également constaté qu'aucun agent, dont le financement relève de la ligne budgétaire B6-6 1 4 2, ne travaillait dans un autre domaine scientifique ou dans le domaine de l'énergie nucléaire, ce qui représente une amélioration majeure.

4.30. La Cour recommande à la Commission de continuer à s'efforcer de faire en sorte que les postes spécifiques accordés par l'autorité budgétaire à des programmes particuliers soient directement affectés à ces programmes. Toute affectation à des tâches horizontales dans le cadre de ces programmes devrait intervenir dans la transparence.

AUDITS EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION

Vue d'ensemble

4.31. Le **tableau 4.4** récapitule les informations communiquées par les différentes directions générales et le secrétariat général de la Commission sur le nombre

⁽⁴⁾ Rapport spécial n° 6/93 sur les programmes européens de recherche et de développement dans le domaine de la technologie de l'information (programmes Esprit) (JO C 45 du 14.2.1994).

Tableau 4.4 — Audits internes terminés en 1999 ⁽¹⁾

| Direction générale | Nombre d'audits terminés | | Nombre de contrats examinés | | Nombre de contrats ouverts | | Montant des contrats examinés (Mio EUR) | | Montant des contrats ouverts (Mio EUR) | | Montants recouvrables ou réductions du montant à verser par suite des audits internes (Mio EUR) | |
|---|--------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|----------------------------|------------------|---|-----------------------|--|-----------------------|---|----------------------|
| | 1998 ⁽²⁾ | 1999 | 1998 ⁽²⁾ | 1999 | 1998 ⁽²⁾ | 1999 | 1998 ⁽²⁾ | 1999 | 1998 ⁽²⁾ | 1999 | 1998 ⁽²⁾ | 1999 |
| AGRI — Agriculture (ex-DG VI) ⁽⁴⁾ | n.d. | 3 | n.d. | 19 | n.d. | 504 | n.d. | 2,00 | n.d. | 78,93 | n.d. | 0,11 |
| EAC — Éducation et culture (ex-DG XXII — Éducation, etc.) | 28 | 77 | 97 | 134 | 4 970 | 3 963 | 120,92 | 105,98 | 296,68 | 345,40 | 0,34 | 3,25 |
| (ex-DG X — Information, culture, etc.) | 23 | 42 | 95 | 77 | 6 011 | 1 461 | 9,76 | 8,37 | 157,98 | 124,30 | 1,55 | 0,03 |
| EMPL — Emploi et affaires sociales (ex-DG V) (nouvelle DG EMPL) | 11 | 9 (5) | 41 | 30 (18) | 4 704 | 3 016 (2 210) | 7,13 ⁽³⁾ | 6,11 ⁽³⁾ | 13,99 ⁽³⁾ | 193,97 ⁽³⁾ | 0,43 | 0,18 (0,14) |
| (nouvelle DG SANCO) | | (4) | | (12) | | (806) | | (1,20) | | (69,07) | | (0,04) |
| TREN — Énergie et transports (ex-DG XVII — Énergie) | 37 | 25 | 58 | 86 | 3 322 | 2 317 | 74,37 ⁽³⁾ | 67,59 | 516,46 | 785,27 | (⁷) | 0,82 |
| (ex-DG VII — Transports) | 46 | 24 | 78 | 108 | 922 | 906 | 142,50 | 201,65 | 1 625,35 | 2 106,80 | 0,25 | 0,31 |
| ENTR — Entreprises (ex-DG III — Industrie) | 5 | 1 | 24 | 4 | 1 002 | (⁷) | 5,72 | 4,57 | 2 057,48 | (⁷) | 1,14 | 0,15 |
| (ex-DG XXIII — Politique d'entreprise, commerce, etc.) | 3 | 5 | 3 | 5 | 390 | (⁷) | 0,64 | 1,25 | 36,00 ⁽³⁾ | (⁷) | 0,02 | 0,02 |
| ENV — Environnement (ex-DG XI) | 65 | 16 | 65 | 30 | 2 540 | 2 848 | 28,39 | 5,11 | 296,18 | 360,98 | 0,40 | 0,08 |
| FISH — Pêche (ex-DG XIV) | n.d. | 3 | n.d. | 12 | n.d. | 171 | n.d. | 2,54 | n.d. | 181,46 | n.d. | 0,03 |
| SANCO — Santé et protection des consommateurs (ex-DG XXIV) | 5 | 7 | 15 | 13 | 143 | 368 | 1,11 | 2,70 | 25,40 | 20,70 ⁽³⁾ | 0,00 | 0,15 |
| (ex-DG VI) ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ | n.d. | 5 | n.d. | 5 | n.d. | n.d. | n.d. | 225,55 ⁽⁵⁾ | n.d. | n.d. | n.d. | 98,60 ⁽⁵⁾ |
| INFOS — Société de l'information (ex-DG XIII) | 10 | 13 | 12 | 54 | 1 349 | 2 490 | 12,25 | 19,29 | 1 949,19 | 6 434,00 | 6,35 | 1,57 |
| MARKT — Marché intérieur (ex-DG XV) | 0 | 0 | 0 | 0 | 124 | 80 | 0,00 | 0,00 | 4,85 | 6,92 | 0,00 | 0,00 |
| RTD — Recherche (ex-DG XII) | 69 | 74 | 132 | 126 | 11 099 | 8 734 | 55,20 | 46,60 | 5 668,00 | 5 020,00 | 2,80 | 1,90 |
| TAXUD — Fiscalité et union douanière (ex-DG XXI) | 3 | 3 | 3 | 3 | (⁷) | 147 | 1,20 | 0,24 | (⁷) | 44,35 | 0,18 | 0,04 |
| SG — Secrétariat général | 1 | 17 ⁽⁶⁾ | 1 | 44 ⁽⁶⁾ | 1 | (⁷) | 39,00 | 10,28 | 39,00 | (⁷) | 0,00 | (⁷) |
| Total | 306 | 324 | 624 | 750 | 36 577 | 27 005 | 498,19 | 484,28 | 12 686,56 | 15 703,08 | 13,46 | 8,64 |

⁽¹⁾ Définitions utilisées 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 à recouvrer: montant recouvrable calculé lors des contrôles sur place et étayé dans les rapports d'audit interne.

⁽²⁾ Voir rapport annuel 1998, tableau 4.5. Les chiffres de 1998 ne sont cependant pas tout à fait comparables à ceux de 1999 en raison de la réorganisation de la Commission.

⁽³⁾ Participation de la Commission uniquement.

⁽⁴⁾ Chapitre B2-5 1.

⁽⁵⁾ Actions vétérinaires et phytosanitaires. Le montant des contrats examinés correspond ici aux demandes de remboursement des États membres. Aucune information comparable n'était disponible pour 1998.

⁽⁶⁾ Concerne des lignes budgétaires pour lesquelles aucune information comparable n'était disponible pour 1998; comprend une ligne budgétaire relevant du chapitre B7-6 0 (Actions communautaires en faveur des organisations non gouvernementales).

⁽⁷⁾ Non spécifié.

NB: n.d. = non disponible.

Source: Services de la Commission.

d'audits terminés en 1999 dans les domaines des politiques internes et de la recherche. D'une manière générale, les constatations faites lors de ces audits viennent étayer les résultats des travaux d'audit effectués par la Cour dans le cadre de la déclaration d'assurance (voir les points 4.15 à 4.23).

4.32. Une comparaison avec les données de 1998 montre que la Commission a plus ou moins effectué le même nombre d'audits. Les audits pour lesquels aucune donnée comparable n'était disponible pour 1998 mis à part, le nombre total d'audits terminés en 1999 a diminué de 3 %, alors que le nombre de contrats audités a augmenté de 7,5 %. Si l'on excepte les actions vétérinaires et phytosanitaires, les montants à recouvrer sont en recul, passant de 13,46 millions d'euros à 8,64 millions d'euros, soit de 2,7 % à 1,8 % du montant des contrats examinés (qui s'élève à 484,28 millions d'euros).

4.33. Le nombre d'audits terminés et de contrats audités a surtout augmenté dans les domaines de la société de l'information et des télécommunications (DG INFSO, ex-DG XIII) et de l'éducation, de la formation et de la jeunesse (DG EAC, ex-DG XXII). Ce même phénomène a également été constaté, pour ce qui concerne le nombre de contrats audités, dans les domaines de l'énergie et des transports (DG TREN, ex-DG XVII et VII respectivement), alors que pour les domaines de l'industrie (DG ENTR, ex-DG III) et de l'environnement (DG ENV, ex-DG XI), le nombre d'audits terminés et de contrats audités a baissé.

4.34. Une comparaison des chiffres de 1999 avec ceux de 1998 révèle, pour de nombreuses DG, que le rapport entre le montant et le nombre des contrats ouverts a considérablement évolué.

Analyse des rapports d'audit de la direction générale de la recherche

4.35. La Cour a examiné un large échantillon de 46 rapports portant sur 63 contrats audités et mis à disposition par la Commission concernant des audits terminés en 1999. Parmi ces rapports, 21 concernaient des audits directement effectués par ses propres services. Les 25 autres ont été confiés à divers consultants externes. Les observations formulées concernent principalement la durée, les résultats et la qualité de ces enquêtes.

4.36. S'agissant de la durée (voir **tableau 4.5**), le temps moyen nécessaire à la réalisation et à l'exploitation des enquêtes par les services d'audit interne de la DG Recherche est de plus de 25 mois lorsqu'elles sont réalisées par les services de la Commission et de près de 21 mois lorsqu'elles ont été effectuées par les prestataires exter-

nes. Dans les deux cas, on observe que cette durée englobe deux périodes pratiquement équivalentes, à savoir celle nécessaire à la réalisation de l'enquête et à la rédaction du rapport d'audit et celle nécessaire à l'établissement d'un rapport de synthèse par le service d'audit interne de la DG Recherche. Si la durée de la première période paraît acceptable, les délais nécessaires à l'établissement du rapport de synthèse sont excessifs. Dans certains cas, plus de quatre ans se sont écoulés entre le début de l'audit et l'établissement dudit rapport.

4.37. Il importe que les résultats de tels audits soient disponibles dans les meilleurs délais, car dans 26 cas, les contrôles ont conclu à la nécessité de modifier le montant de la participation financière de la Communauté. Dans 22 cas, cette modification impliquait un remboursement de la part des bénéficiaires pour un montant cumulé de 1 036 188 euros, soit, en moyenne, un pourcentage de 4,8 % du total des montants contrôlés. Dans quatre cas, la Commission devait procéder à un ajustement en faveur des bénéficiaires pour un montant cumulé de 38 712 euros représentant 0,18 % du total des montants audités. Si l'on tient compte du fait que 15 des 46 audits réalisés ne portaient pas sur les déclarations de coûts des activités d'audit, 26 des 31 contrôles restants ont abouti à la constatation que la Commission avait procédé à des versements pour des montants erronés (voir **tableau 4.6**).

4.38. Ces constatations mettent en évidence une faiblesse affectant les procédures de gestion des contrats en raison, soit d'une instruction et/ou d'un suivi insuffisants de la Commission, soit de l'impossibilité de s'assurer du bien-fondé des relevés de coûts présentés par les bénéficiaires, qui constituent l'élément clé pour l'ordonnement des paiements.

4.39. Quatre des 25 rapports d'audit établis par des consultants externes ont été jugés insuffisants par la DG Recherche, qui n'a fourni aucune autre explication à l'appui de cette appréciation.

SITUATION DES EMPLOIS AU SEIN DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE

Introduction

4.40. Les conditions d'emploi dans les institutions et les organismes communautaires sont régies par les

Tableau 4.5 — Analyse des délais nécessaires à l'établissement des rapports d'audit par la DG «Recherche»

| Type | Nombre d'audits | Période allant du début de l'audit à l'établissement du rapport (en mois) | | | Période allant de l'établissement du rapport à l'évaluation finale (en mois) | | | Période globale allant du début de l'audit à l'évaluation finale (en mois) | | | Coût moyen de l'audit (EUR) | Nombre d'audits jugés insuffisants | | | |
|------------------------|-----------------|---|-----|----------|--|---------------------|--|--|----------|-----------|-----------------------------|------------------------------------|---------------------|--------|---|
| | | Aucune information disponible ⁽⁶⁾ | < 6 | 6 à < 12 | 12 à < 24 | ≥ 24 ⁽³⁾ | Aucune information disponible ⁽⁶⁾ | < 6 | 6 à < 12 | 12 à < 24 | | | ≥ 24 ⁽³⁾ | | |
| Interne ⁽¹⁾ | 21 | 12 | 4 | 3 | 1 | 1 | 6 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 13 | — |
| Externe ⁽²⁾ | 25 | 8 | 5 | 3 | 7 | 2 | 10 | 3 | 4 | 3 | 7 | 4 | 10 | 10 112 | 4 |

⁽¹⁾ Effectué par les services de la DG Recherche (ex-DG XII).

⁽²⁾ Effectué par des sociétés d'audit externes.

⁽³⁾ La durée maximale était de 27 mois pour les audits internes et de 45 mois pour les audits externes.

⁽⁴⁾ La durée maximale était de 36 mois pour les audits internes et de 42 mois pour les audits externes.

⁽⁵⁾ La durée maximale était de 46 mois pour les audits internes et de 54 mois pour les audits externes.

⁽⁶⁾ Les rapports n'ont pas permis de calculer cette période.

Source: Analyse effectuée par la Cour sur la base d'informations recueillies auprès de la Commission.

Tableau 4.6 — Synthèse concernant les audits et les ajustements ⁽¹⁾

| | Ajustements en faveur de l'UE | | | | | | | Ajustements en faveur des contractants | | | | | Pas d'ajustement | | | | |
|-----------------|-------------------------------|--|--|---|-----------------|-----------------------------|--------------------------------|--|---|-----------------|-----------------------------|--------------------------------|--|---|-----------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | Nombre total d'audits | Audits NE nécessitant PAS d'examen des déclarations de coûts | Audits nécessitant un examen des déclarations de coûts | Total des coûts examinés (EUR) | Nombre d'audits | % des audits ⁽²⁾ | Total des coûts examinés (EUR) | Ajustements (EUR) | Part des ajustements par rapport aux coûts examinés (%) | Nombre d'audits | % des audits ⁽²⁾ | Total des coûts examinés (EUR) | Ajustements (EUR) | Part des ajustements par rapport aux coûts examinés (%) | Nombre d'audits | % des audits ⁽²⁾ | Total des coûts examinés (EUR) |
| Audits internes | 21 | 5 | 16 | 12 053 733 | 12 | 75,0 | 3 995 814 | 544 641 | 13,6 | 2 | 12,5 | 432 648 | 7 175 | 1,7 | 2 | 12,5 | 7 625 271 |
| Audits externes | 25 | 10 | 15 | 9 419 736 | 10 | 66,7 | 7 300 347 | 491 546 | 6,7 | 2 | 13,3 | 1 117 618 | 31 537 | 2,8 | 3 | 20,0 | 1 001 771 |
| Total | 46 | 15 | 31 | 21 473 469 | 22 | 71,0 | 11 296 161 | 1 036 188 | 9,2 | 4 | 12,9 | 1 550 266 | 38 712 | 2,5 | 5 | 16,1 | 8 627 042 |
| | | | | Part des ajustements en faveur de l'UE par rapport au total des coûts examinés (%) | | | | 4,8 | | | | | Part des ajustements en faveur des contractants par rapport au total des coûts examinés (%) | | | | 0,2 |

⁽¹⁾ L'ajustement considéré dans le cadre de l'élaboration du présent tableau est l'ajustement global pour l'audit et non celui correspondant aux différents projets audités.

⁽²⁾ Par rapport au nombre d'audits mentionnés dans la colonne 3.

Source: Analyse effectuée par la Cour sur la base d'informations recueillies auprès de la Commission.

règlements et réglementations applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes ⁽⁵⁾. Ces textes prévoient le classement des agents des Communautés européennes en deux types selon leur lien statutaire, à savoir les «fonctionnaires» et les «autres agents» ⁽⁶⁾.

4.41. Dans le domaine de la recherche, la Commission met en œuvre des programmes spécifiques d'une durée déterminée depuis le début des années 1970. Des agents très spécialisés ont dû être recrutés pour exécuter des tâches particulières relatives aux différents projets de recherche autorisés dans le cadre des programmes de recherche de l'époque. Étant donné la durée limitée de ces projets, les agents employés dans le domaine de la recherche en qualité d'«autres agents» ont été principalement engagés sur la base de contrats à durée déterminée.

4.42. La Cour a analysé la situation des emplois à la direction générale de la recherche fin 1999, en examinant le nombre de fonctionnaires (catégorie A), leur affectation, la nature de leurs fonctions ainsi que leur ancienneté.

Évaluation de la situation des emplois

4.43. Sur un total de 742 postes de catégorie A disponibles, 52 (soit 7 % du nombre total) étaient vacants au 31 décembre 1999 (voir **tableau 4.7**). Le **tableau 4.8** présente la répartition des 690 postes A effectivement pourvus, exprimée en nombre et en pourcentage. L'examen de l'ancienneté des 421 agents temporaires de catégorie A révèle que 231 d'entre eux (55 %) ont été employés en cette qualité pendant plus de cinq ans, et que 88 autres (21 %) l'ont été pendant plus de dix ans.

4.44. Une analyse des différents postes, fondée sur la nature des fonctions exercées (voir **tableau 4.9**) a montré ce qui suit:

- a) les agents temporaires occupent presque exclusivement des postes de gestionnaires techniques et scientifiques;
- b) l'ensemble des agents auxiliaires remplissent une fonction administrative, alors que la majorité des fonctionnaires (108) sont des gestionnaires techniques et scientifiques (administration: 72, recherche administrative: 6);
- c) un grand nombre d'agents temporaires ou auxiliaires, 50 exactement, n'est plus chargé d'effectuer des tâches scientifiques, mais s'est vu attribuer des tâches administratives.

⁽⁵⁾ Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968 (JO L 56 du 4.3.1968), tel que modifié par de nombreux règlements.

⁽⁶⁾ Le second terme recouvre quatre types de groupes d'agents employés sous contrats: il s'agit des agents temporaires, des agents auxiliaires, du personnel local et des experts.

4.45. Par ailleurs, 11 unités de la DG Recherche ne comptent aucun fonctionnaire, mais emploient exclusivement d'autres agents (55 agents temporaires et 7 agents auxiliaires de catégorie A au total, auxquels s'ajoutent 10 experts). Le nombre élevé d'agents de catégorie A (23 fonctionnaires et 86 agents temporaires) au sein de l'unité «Gestion administrative des accords d'association», soit près de 16 % du nombre total d'agents de cette catégorie employés à la DG Recherche, mérite également d'être souligné. Cette unité est en outre caractérisée par l'ancienneté relativement importante de ses agents temporaires: 29 agents au total ont le statut d'agents temporaires depuis cinq à dix ans et 26 autres depuis plus de dix ans.

4.46. En 1996, la Commission a décidé de procéder au «rééquilibrage de la structure des personnels "Recherche"» ⁽⁷⁾ au cours de la période 1996-2005, afin d'arriver progressivement à une structure composée de 40 % de fonctionnaires, de 35 % d'agents temporaires et de 25 % d'autres agents pour assurer une certaine flexibilité. Quatre ans après l'adoption de cette décision, le personnel de la DG Recherche se décompose comme suit: 27 % de fonctionnaires occupant des postes à responsabilités, 61 % d'agents temporaires et 12 % d'autres agents.

4.47. Selon la décision adoptée par la Commission en 1996, ce rééquilibrage de la structure du personnel devait être réalisé par la nomination comme fonctionnaire des agents spécifiques comptant au moins dix années de service et ayant réussi un concours interne. Cela explique que, sur 35 fonctionnaires stagiaires de grades A 5 à A 3 au sein de la direction générale de la recherche (22 % de l'ensemble des fonctionnaires à ces grades), 26 travaillaient à la Commission depuis plus de dix ans (voir **tableau 4.7**). Ces personnes s'étaient vu attribuer différents contrats temporaires consécutifs avant d'être titularisées.

4.48. En 1999, la Cour a adopté deux rapports spéciaux, publiés en 2000, concernant des domaines relevant des politiques internes; le premier portait sur le programme FAIR, le second sur les réseaux transeuropéens - télécommunications.

PROGRAMME FAIR (FISHERIES, AGRICULTURE AND AGRO-INDUSTRIAL RESEARCH) ⁽⁸⁾

4.49. L'audit de la Cour a porté sur l'examen des procédures de gestion et de suivi des actions mises en œuvre dans le cadre des activités de recherche communautaires dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, et

⁽⁷⁾ COM(94) 671 du 22.12.1994 et document E/27/96 du 19.1.1996 (procédure écrite).

⁽⁸⁾ Rapport spécial n° 9/99 (JO C 92 du 30.3.2000).

Tableau 4.7 — Grade et ancienneté des agents de la DG «Recherche»

| Fonctionnaires | Ancienneté | | | | | Total | | | | | | |
|--------------------|---------------------------------|---------|-------------|-----------|--------------|-------|---------------|----|--------------|---|-------|-----|
| | < 3 ans | 3-5 ans | 5-10 ans | 10-20 ans | > 20 ans | | | | | | | |
| A8 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | | | | | | |
| A7 | 4 | 1 | 5 | 1 | 0 | 11 | | | | | | |
| A6 | 1 | 0 | 10 | 3 | 2 | 16 | | | | | | |
| A5 | 0 | 1 | 10 | 28 | 3 | 42 | | | | | | |
| dont stagiaires | 0 | 1 | 5 | 8 | 0 | 14 | | | | | | |
| A4 | 3 | 2 | 2 | 45 | 39 | 91 | | | | | | |
| dont stagiaires | 0 | 0 | 2 | 13 | 3 | 18 | | | | | | |
| A3 | 0 | 0 | 4 | 9 | 12 | 25 | | | | | | |
| dont stagiaires | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | | | | | | |
| Total | 9 | 4 | 31 | 86 | 56 | 186 | | | | | | |
| Agents temporaires | Ancienneté | | | | | | | | | | Total | (1) |
| | < 3 ans (1) | | 3-5 ans (1) | | 5-10 ans (1) | | 10-20 ans (1) | | > 20 ans (1) | | | |
| A8 | 9 | 9 | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 15 |
| A7 | 44 | 39 | 18 | 16 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 65 | 58 |
| A6 | 51 | 51 | 23 | 23 | 36 | 32 | 9 | 9 | 0 | 0 | 119 | 115 |
| A5 | 5 | 5 | 10 | 7 | 70 | 68 | 32 | 30 | 0 | 0 | 117 | 110 |
| A4 | 9 | 9 | 8 | 7 | 34 | 30 | 35 | 35 | 3 | 3 | 89 | 84 |
| A3 | 6 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 4 | 3 | 3 | 16 | 14 |
| Total | 124 | 118 | 66 | 60 | 143 | 133 | 82 | 79 | 6 | 6 | 421 | 396 |
| Agents auxiliaires | | | | | | | | | | | | |
| A III | 2 | | — | | — | | — | | — | | 2 | |
| A II | 17 | | — | | — | | — | | — | | 17 | |
| A I | 6 | | — | | — | | — | | — | | 6 | |
| Total | 25 | | — | | — | | — | | — | | 25 | |
| Experts | (Aucune information disponible) | | | | | | | | | | 58 | |
| Postes vacants | | | | | | | | | | | 52 | |
| Total pour la DG | | | | | | | | | | | 742 | |

(1) Dans le domaine d'activités «Science et technologie».

Source: Analyse effectuée par la Cour sur la base d'informations recueillies auprès de la Commission.

plus particulièrement, sur le programme de recherche spécifique FAIR, auquel une enveloppe budgétaire de 658 millions d'euros a été allouée pour la durée du quatrième programme-cadre. La Cour s'est attachée à analyser les règles et les procédures appliquées ainsi que les moyens mis en œuvre tant par les directions générales de la Commission chargées de la gestion du programme que par une sélection de bénéficiaires de contrats de recherche.

4.50. Les principaux résultats de l'audit peuvent être résumés comme suit:

- les responsabilités et les pouvoirs des trois DG cogestionnaires n'ayant pas été formalisés, la gestion du programme a manqué de clarté et d'homogénéité;
- l'absence d'objectifs quantifiés préalablement définis a rendu difficile la mesure des résultats;
- les procédures d'évaluation propres au programme

Tableau 4.8 — Pourcentage de fonctionnaires et d'autres agents

| Nombre de postes | % | Occupés par un |
|------------------|-----|-------------------------|
| 151 | 22 | fonctionnaire |
| 35 | 5 | fonctionnaire stagiaire |
| 421 | 61 | agent temporaire |
| 58 | 8 | expert |
| 25 | 4 | agent auxiliaire |
| 690 | 100 | Total |

Source: Analyse effectuée par la Cour sur la base d'informations recueillies auprès de la Commission.

FAIR élaborées par les services gestionnaires étaient insuffisantes et, dans certains cas, mal appliquées;

- d) des cas de non-respect de dispositions réglementaires ou contractuelles ont été observés et des lacunes et faiblesses ont été constatées dans la mise en œuvre des procédures de gestion, de suivi et de contrôle.

4.51. Sur la base des observations d'audit susmentionnées, la Cour recommande à la Commission d'élaborer des indicateurs pertinents permettant de satisfaire aux obligations en matière d'évaluation des programmes, de renforcer la coordination du programme avec les autres programmes communautaires et d'améliorer l'homogénéité et la cohésion du programme sur le plan des procédures grâce à l'utilisation d'outils informatiques et à la définition formelle du rôle de DG chef de file. La Cour invite également la Commission à améliorer la qualité juridique de ses contrats, à renforcer l'indépendance des experts évaluateurs et à préciser les modalités clés de mise en œuvre du programme.

RÉSEAUX TRANSEUROPEENS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

4.52. Dans son rapport spécial n° 9/2000⁽⁹⁾, la Cour a examiné le développement et la mise en œuvre de la politique communautaire concernant les réseaux transeuropéens de télécommunications (RTE-télécoms) ainsi que les actions connexes réalisées dans le cadre des

Fonds structurels et du programme de recherche communautaire.

4.53. Les principales observations résultant de l'audit sont les suivantes:

- la longueur des procédures communautaires de consultation et de décision n'était guère adaptée aux exigences d'un secteur où les innovations sont à la fois nombreuses et rapides et où les forces du marché ont réussi à faire d'Internet un réseau mondial. Les projets bénéficiant d'un soutien communautaire risquent donc de ne plus refléter les tendances actuelles du marché;
- les règles générales dans le domaine des RTE sont conçues pour des projets d'infrastructure à grande échelle et sont moins bien adaptées aux RTE-télécoms, qui visent à promouvoir des projets proches du marché dans le domaine des applications et des services télématiques;
- on a constaté certaines similitudes avec le programme de recherche dans le domaine des applications télématiques d'intérêt commun, au titre duquel des études de faisabilité, des essais de validation et des projets pilotes proches du marché peuvent également être financés, mais sur la base de taux d'aide inférieurs; la Commission n'a pas pleinement examiné la nécessité de continuer à soutenir les projets proches du marché dans le cadre des RTE-télécoms; chaque fois que de telles actions font l'objet d'un soutien communautaire, il convient de montrer clairement que les objectifs spécifiques de ces actions sont totalement justifiés et qu'elles ne sauraient être réalisées sans le concours de l'Union européenne;
- en les assimilant dans ses divers rapports au cofinancement d'études de faisabilité, la Commission donne des actions de soutien RTE-télécoms une description pouvant prêter à confusion, puisqu'elle a conclu des

⁽⁹⁾ Rapport spécial n° 9/2000 (JO C 166 du 15.6.2000).

Tableau 4.9 — Répartition du personnel de la DG «Recherche» par domaine d'activités

| Domaine d'activités | Fonctionnaires | | Agents temporaires | | | Agents auxiliaires | | | Experts | | | Postes vacants | | | | |
|---------------------------------|----------------|-------|--------------------|----|-------|--------------------|-----|------|---------|-------------------|--|----------------|----|-------|-------|----|
| | A3 | A4/A5 | A6-A8 | A3 | A4/A5 | A6-A8 | A I | A II | A III | | | | A3 | A4/A5 | A6-A8 | |
| Fonctionnement | 3 | 47 | 22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | 0 | 3 | 1 | 0 |
| Cadre recherche administrative | 2 | 4 | 0 | 2 | 12 | 11 | 6 | 17 | 2 | | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cadre scientifique et technique | 20 | 82 | 6 | 14 | 194 | 188 | 0 | 0 | 0 | 58 ⁽¹⁾ | | | 3 | 5 | 17 | 23 |

(¹) Insérés dans la rubrique «Cadre scientifique et technique» en l'absence d'informations concernant leur domaine de responsabilités.
 Source: Analyse effectuée par la Cour sur la base d'informations recueillies auprès de la Commission.

contrats pour des projets qui englobaient des activités pluriannuelles et non de simples études;

- e) face au développement de la libéralisation et de la privatisation dans le secteur des télécommunications, la Commission n'a pas défini de stratégie claire dans le domaine des Fonds structurels. Elle a effectué des paiements en faveur dudit secteur au titre des Fonds structurels, alors que des procédures d'infraction étaient en cours contre un État membre qui n'avait pas encore transposé les directives concernant la libéralisation du marché.

4.54. L'évaluation et la présentation des résultats du programme RTE-télécoms par la Commission n'étaient pas complètes. La Cour recommande à la Commission de fournir au Conseil et au Parlement une description détaillée des actions RTE-télécoms ainsi que son appréciation quant au degré de réalisation des objectifs assignés à ces actions. Dans ses réponses relatives au rapport spécial, la Commission a affirmé qu'une évaluation approfondie des actions aura lieu entre mai et septembre 2000, à l'occasion de laquelle la pertinence des objectifs, les priorités et les mesures de mise en œuvre seront analysées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

4.5. L'analyse effectuée dans le compte de gestion se présente sous la forme d'une introduction substantielle sur la mise en œuvre de la politique de recherche. Cette présentation est complétée par la description quantitative des premiers projets sélectionnés au titre de ce programme-cadre.

Ces développements, conformément à l'article 173 du traité, sont repris sous une forme plus détaillée dans le rapport annuel spécifique au domaine de la recherche, qui constitue la source d'information principale pour le suivi des activités de recherche. En ce qui concerne l'achèvement des anciens programmes, notamment de ceux repris sous la ligne budgétaire B6-5 4 1 1 «Achèvement des programmes-cadres 1994-1998», il s'agit de la liquidation de contrats ouverts au titre de différents programmes spécifiques. L'éclatement de l'exécution budgétaire y afférent, aujourd'hui détaillé à l'annexe du rapport dit «Article 173», sera à l'avenir inclus dans le compte de gestion.

4.6. Des tableaux de correspondance qui répartissent les différentes activités du CCR (Centre commun de recherche) et en présentent le coût en personnel, moyens de réalisation et crédits spécifiques figurent à l'annexe du compte de gestion. Par ailleurs, le rapport annuel du CCR, qui fournit des informations supplémentaires, est publié après son examen par son conseil d'administration. La Commission est disposée à fournir dans le compte de gestion des informations supplémentaires.

4.7. Les services de la Commission vont entamer, dans les mois qui viennent, une analyse détaillée du suivi de l'exécution budgétaire actuel afin qu'il réponde davantage aux critères de pertinence, de clarté, de transparence et de simplification

4.9 b). L'exécution des crédits de la recherche (titre B6 du budget) en 1999 a respecté le calendrier d'exécution d'une première année d'un programme-cadre, où la quasi-totalité des engagements sont concentrés sur le dernier trimestre de l'année, à l'exception des crédits du Centre commun de recherche (CCR).

Les étapes préalables à la conclusion des contrats doivent être accomplies de manière rigoureuse afin de préserver la qualité scientifique des projets sélectionnés.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Nature des dépenses

4.12. Le système de remboursement forfaitaire s'applique, en général, aux contrats de service ou de fournitures, c'est-à-

dire aux contrats s'analysant en une commande et dont l'ensemble des coûts peut être déterminé avec précision avant la signature du contrat. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de la recherche, il existe ainsi des contrats de type forfaitaire pour certaines actions [par exemple, les actions dont on peut définir précisément en amont les objectifs et les coûts liés, comme les primes exploratoires accordées aux PME (petites et moyennes entreprises) notamment].

Principales constatations

Paielements

4.16. En ce qui concerne les erreurs substantielles, le fait proprement dit d'avoir effectué les paiements ne constitue pas une erreur; dans le système actuel de déclaration des coûts, les paiements doivent être effectués dans leur totalité, à moins qu'une erreur ne soit détectée au moment de la vérification de ladite déclaration. Seul un audit sur place peut détecter des facturations excessives comme celles qu'a relevées la Cour. En outre, tous les paiements sont fixés contractuellement et suivent le versement de l'avance; ils font en outre l'objet d'un audit et d'une correction si des erreurs sont détectées lors d'un audit ultérieur.

4.17. Dans le système actuel, les paiements sont dus après le contrôle de l'avancement technique du projet et des rubriques figurant dans la déclaration des coûts. Le fait qu'aucune erreur n'ait été détectée dans les avances et dans les paiements fixés contractuellement montre que l'autorisation d'effectuer les paiements ne pose aucun problème, mais que le système actuel dans lequel les déclarations des coûts sont signées par les contractants doit être revu. Cette révision est actuellement en cours.

4.18. La Commission reconnaît les difficultés liées au système de remboursement des coûts réels. C'est pourquoi ce système a été considérablement renforcé avec le cinquième programme-cadre (voir réponses aux points 4.20 et 4.51). En outre, des améliorations et des simplifications supplémentaires sont en cours de développement (voir réponse au point 4.21).

Néanmoins, la Commission souligne que ce système a été établi pour répondre de façon aussi appropriée que possible aux spécificités de la politique de la recherche. Par nature, elle exclut la possibilité de déterminer précisément, à l'avance, les coûts qui vont être liés à la recherche. Le caractère imprévisible de ces coûts explique les ajustements qui sont réalisés par la suite pour tenir compte des frais réellement encourus.

Leur remboursement est fondé sur une déclaration des coûts réellement encourus par les contractants et sur une possibilité d'audit. La vérification de l'adéquation des coûts remboursés

et des frais encourus s'effectue par comparaison entre le budget accordé après négociation et les rapports financiers (déclarations de coûts) et scientifiques (attestation des travaux effectués) transmis. Ceux-ci peuvent être corrigés ultérieurement par des audits financiers réalisés sur place.

Même si des «pénalités contractuelles» n'étaient pas prévues dans les contrats, la Commission avait toujours la possibilité, au-delà des possibilités de remboursement en cas de facturation excessive, de mettre fin au contrat ou à la participation d'un contractant en cas d'irrégularités financières sérieuses.

Conclusion et recommandations

4.19. Les constatations concernant les paiements faites par la Cour, lors des audits sur place effectués auprès des bénéficiaires, confirment l'analyse de la Commission selon laquelle une révision du système est nécessaire afin de réduire les risques de facturation excessive des coûts par les contractants. Les travaux sont en cours sur cette question (voir les réponses de la Commission aux points 4.16 et 4.17).

4.20. Avec le cinquième programme-cadre, la Commission a déjà apporté certaines modifications au système. Entre autres, elle a précisé davantage la définition de ces coûts dans le règlement d'application comme dans les contrats. Elle a aussi rédigé, à l'attention des participants, des documents de support sur les modalités financières relatives aux contrats de la direction générale de la recherche (DG RTD) qui sont diffusés au public sur son nouveau site Internet. Enfin, elle a également défini plus précisément les sanctions contractuelles et a facilité leurs possibilités d'application en adoptant la technique de la compensation avec d'autres paiements pour le même contractant.

La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel des sanctions administratives seraient aussi de nature à réduire le risque de dépenses inéligibles. Cela requiert l'adoption d'un règlement sectoriel du Conseil basé sur le règlement du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers de la Communauté.

4.21. La Commission a mis sur pied un groupe de travail qui, en février 2000, a élaboré un rapport dans lequel il proposait un certain nombre d'améliorations et de simplifications dans la gestion des programmes de recherche. Une des principales conclusions a été que deux actions pilotes auraient dû être entreprises: utilisation de taux forfaitaires et de certificats d'audit accompagnant la déclaration des coûts. Une révision des règles de financement est actuellement en cours de préparation.

Dans l'immédiat, la Commission réfléchit à la façon dont des éléments de forfaitarisation supplémentaires pourraient être

introduits dans les contrats. Cette réflexion ne peut, en tout état de cause, ignorer les préoccupations des contractants, des États membres et du Parlement européen.

4.22. La vérification des coûts proposés fait déjà partie du processus de sélection. La Commission va examiner, dans le cadre des efforts en cours en vue d'améliorer la gestion des programmes de la direction générale de la recherche (RDT), les mesures à prendre ultérieurement. Étant donné le volume de documentation que cela implique, les contractants doivent conserver les documents et les factures pour tous les coûts qu'ils ont supportés dans le cadre du projet qui fait l'objet du contrat, afin que la Commission puisse effectuer des vérifications et des visites sur place. Cela n'interdit pas à un contractant de soumettre des pièces justificatives spécifiques à la demande des services de la Commission.

4.23. Dans le domaine de la recherche, la Commission, dont l'objectif est de contrôler jusqu'à 10 % des contractants, a effectivement augmenté de façon substantielle ses activités et dépenses de contrôle. Néanmoins, sa stratégie d'audit renouvelée va au-delà de l'aspect quantitatif puisqu'elle introduit, outre une meilleure planification de l'audit, une extension des types d'audit réalisés et un raccourcissement du délai d'audit.

La certification des déclarations des coûts excédant un certain montant pourrait effectivement constituer une solution envisageable malgré le coût supplémentaire qu'elle entraînerait.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

4.25.

a) La Commission convient qu'un contrat a été trop longtemps négligé, mais elle a réglé ce problème entre-temps.

En ce qui concerne l'autre cas relevé par la Cour, la Commission, consciente de l'importance du recouvrement des créances dans le cadre de la bonne gestion financière, s'engage à mettre en place et à rendre opérationnels des outils performants à cette fin dans un prochain avenir.

b) Les services de la Commission vont rapidement clore des cas dans lesquels des mesures sont encore nécessaires.

4.29. La Commission se félicite des commentaires de la Cour relatifs aux améliorations substantielles apportées à la gestion du tableau des effectifs du programme «Préserver l'écosystème — Énergie». Comme la Commission l'avait annoncé dans sa réponse au rapport spécial de la Cour de 1998 sur le programme «Joule-Thermie», ces améliorations ont pu être

introduites en 1999 lors du redéploiement du personnel réalisé à la suite du passage entre le quatrième et le cinquième programme-cadre.

La Commission partage l'analyse de la Cour; toutefois, il convient de préciser que le pourcentage en termes d'effectifs alloués à ce programme s'élève à 87 %.

4.30. La Commission souligne que les tâches liées à la mise en œuvre d'un programme spécifique dépassent le processus de programmation, d'évaluation, de négociation et de suivi des contrats. La mise en œuvre inclut également des tâches de coordination politique et administrative d'ensemble. L'allocation des ressources humaines se fait lors de hearings internes en début d'année budgétaire. La présente mise en œuvre de l'«activity based budgeting (ABB)» (établissement du budget sur la base des activités) entraînera une meilleure identification des postes horizontaux et donc la clarification de la présentation actuelle de la répartition des effectifs.

AUDITS EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION

Analyse des rapports d'audit de la direction générale de la recherche

4.35. Au total, 74 contrôles sur place concernant 126 contrats ont fait l'objet d'un audit de la direction générale de la recherche en 1999. Sur 74 contrôles sur place, 45 ont été effectués par le personnel de la DG Recherche, alors que les 29 autres avaient été menés par des sociétés d'audit externes.

4.36. Les 74 dossiers d'audit clôturés en 1999 l'ont été en moyenne dans un délai de 19 mois. Dans le cadre de la nouvelle stratégie d'audit mise en place par la DG Recherche, la priorité a été accordée à la clôture des contrôles sur place qui étaient en cours. 1999 a donc été une année de transition, où il s'agissait en priorité de finaliser des audits en cours et de lancer de nouveaux contrôles. Un des objectifs-clés de la nouvelle stratégie consiste à réduire considérablement la durée d'un audit. Pour l'heure, la durée moyenne d'un audit est de douze mois.

4.37. En réalité, 4,1 % du montant total payé sera recouvert (estimation tenant compte des 74 audits). Bien que ce chiffre demeure élevé, il convient d'observer que les audits de la direction générale de la recherche en 1999 étaient en partie concentrés sur des domaines à haut risque et n'étaient pas simplement effectués par échantillonnage. La Commission poursuit ses efforts pour réduire ce niveau.

4.38. Les résultats tirés de ces audits soulignent la pertinence des modifications apportées par le cinquième programme-cadre aux trois catégories de coûts que sont le personnel, les frais généraux et la sous-traitance. De fait :

- pour les coûts de personnel, la définition a été précisée,
- pour les frais généraux, la possibilité de choisir une option forfaitaire a été introduite,
- pour les coûts de sous-traitance, le contrat prévoit l'obligation pour le contractant de soumettre à la Commission une copie des factures ainsi que la possibilité de réaliser un audit des sous-contractants.

4.39. La DG Recherche évalue systématiquement les performances des contractants extérieurs. Les quatre rapports qui n'étaient pas satisfaisants (en raison de leur faible qualité ou de la transmission tardive du rapport final par le contractant extérieur) ont partiellement motivé les changements apportés au contrat-cadre pour l'audit externe concernant l'exercice 1999.

SITUATION DES EMPLOIS AU SEIN DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE

Évaluation de la situation des emplois

4.44.

- a) Les agents temporaires sont assignés à des tâches scientifiques et techniques, étant donné que la Commission organise des sélections pour ce type de personnel.
- b) Les agents auxiliaires sont engagés en fonction des besoins des services (pour tous les types de tâches d'appoint) conformément au statut et au régime applicable aux autres agents.
- c) Le personnel auxiliaire et les experts nationaux détachés sont engagés pour tous les types de tâches.

4.45. Le nombre relativement important de fonctionnaires de la catégorie A au sein de l'unité «Gestion de l'administration des accords d'association» reflète la situation particulière de la recherche dans le domaine de la fusion. Conformément à ce que prévoit la décision arrêtant un programme dans le domaine de l'énergie nucléaire 1998-2002 (1999/175/Euratom), un personnel scientifique et technique travaille dans les différents laboratoires de fusion en Europe. Ce personnel est formellement affecté à la direction générale de la recherche. En outre, en raison de la clôture de l'entreprise commune JET à la fin de 1999, une grande partie du personnel de grade relativement élevé a rejoint cette unité afin de travailler dans les différents laboratoires européens, qui préservent et diffusent un bagage précieux de connaissances et d'expérience. Le nombre de membres du personnel Euratom dans les laboratoires associés est en diminution en raison des retraites.

4.46-4.47. La Commission a décidé en 1996 un rééquilibrage de la structure de tous ses effectifs «Recherche» dans le cadre de la nouvelle politique du personnel «Recherche» (NPPR).

Les résultats de cette politique sont tangibles et en ligne avec les objectifs fixés, car la structure du personnel est passée globalement, toutes catégories confondues, au sein des directions générales composant le secteur «Recherche», de 23 % de fonctionnaires en 1996 à 34 % en 1999, et, selon les prévisions pour 2000, les fonctionnaires devraient passer à 37 %. En conclusion, la Commission continue à progresser vers les objectifs fixés en 1996 par la NPPR. Ils seront atteints avant 2005.

PROGRAMME FAIR (FISHERIES, AGRICULTURE AND AGRO-INDUSTRIAL RESEARCH)

4.50.

a) Le programme FAIR tire son origine de plusieurs programmes gérés séparément par trois directions générales différentes. Le programme FAIR a regroupé ces programmes en un seul, géré par les trois directions générales (recherche, pêche et agriculture). Les nombreuses actions conjointes ont été menées à l'initiative et sous la direction de la direction générale responsable de la mise en œuvre générale du programme (DG Recherche), qui assurait également la coordination des activités horizontales. Dans le cinquième programme-cadre, la gestion de la recherche dans le domaine agricole a été transférée de la direction générale de l'agriculture à la direction générale de la recherche.

b) La Commission estime que, pour le quatrième programme-cadre, il était difficile en soi de définir des objectifs quantifiés, en particulier dans un programme comme FAIR qui aborde des aspects tels que la production agricole, la pêche, la sylviculture et la production de denrées alimentaires. Les experts indépendants qui ont procédé à l'examen annuel du programme FAIR ont toujours considéré que celui-ci avait atteint les objectifs fixés.

c) Une procédure d'évaluation conjointe a été arrêtée par les trois directions générales lors du lancement de FAIR et ladite procédure a été uniformément appliquée à l'évaluation de toutes les propositions de recherche avancées pour le programme. Néanmoins, la Commission reconnaît que certains problèmes — qui ont été relevés dans le rapport spécial de la Cour — se sont posés lors du premier appel à propositions dans le cadre de FAIR, en particulier pour le volet 4 du programme. Ces problèmes ont été résolus et ne se sont pas représentés lors des appels ultérieurs.

d) En ce qui concerne les cas particuliers soulevés par la Cour, la Commission prend les mesures nécessaires pour y remédier.

4.51. Quant aux indicateurs pertinents, l'approche axée sur la solution des problèmes, qui a été choisie pour le cinquième programme-cadre, permet de fixer des objectifs clairs et réalisables dans le cadre de chaque action clé, de les comparer aux résultats obtenus et de les utiliser pour des évaluations futures. En ce qui concerne la coordination, un groupe de directeurs des directions générales politiques et de la recherche a été créé. Le rôle de la direction générale chef de file est désormais mieux défini et le programme bénéficie d'instruments informatiques plus adéquats et de bases de données communes.

Avec le cinquième programme-cadre, les dispositions du contrat type ont été améliorées. En effet, la Commission (voir les points 4.20 et 4.38):

- a mis en place une procédure qui permet une négociation plus approfondie,
- a adopté, sur la base de la décision du Conseil, un règlement d'application qui vient notamment compléter et détailler la définition et l'éligibilité des coûts,
- a précisé la définition de ces coûts dans les contrats et apporté des modifications aux trois catégories de coûts que sont le personnel, les frais généraux et la sous-traitance,
- a rédigé, à l'attention des participants, des documents de support sur les modalités financières relatives aux contrats de RDT,
- a précisé les sanctions contractuelles et simplifié leur application.

En outre, des critères rigoureux sont à présent appliqués pour la sélection des experts: compétence et expérience, impartialité, répartition géographique équitable, expérience professionnelle variée (types d'organisations) des candidats, références. De manière générale, la Commission a consenti d'importants efforts pour éviter d'inviter des experts issus des organisations présentes dans les propositions à évaluer. Lorsqu'elle n'a pas pu l'éviter, elle a invité l'expert concerné à s'abstenir d'émettre une appréciation sur un projet pour lequel il pouvait exister un conflit d'intérêt.

RÉSEAUX TRANSEUROPEENS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

4.52. Les observations formulées dans le présent rapport ont été prises en considération pour la gestion actuelle de l'action. Elles seront également incluses dans la proposition de

révision de l'annexe I des lignes directrices, qui définit les projets d'intérêt commun.

4.53.

a) Le processus de prise de décision ne relève pas du contrôle de la Commission. Lorsque les orientations sont adoptées, la mise à jour régulière du programme de travail et la définition des appels assurent la flexibilité nécessaire dans le processus de conception de l'action.

c) Les réseaux transeuropéens de télécommunications (RTE-Télécoms) ont comme point de départ les résultats d'évolutions technologiques dont la valeur commerciale n'est pas encore établie. RTE-Télécoms a été présenté au monde de la recherche comme une action de continuation. En effet, il existe des similitudes avec le programme de recherche sur les applications télématiques dans les «secteurs d'intérêt collectif» (tel que l'enseignement, l'environnement, les transports), puisque les orientations ont été conçues initialement comme une action de continuation des activités de recherche. RTE-Télécoms se concentre sur l'évaluation de la valeur commerciale et la rentabilité de produits qui présentent une maturité technologique suffisante, mais pour lesquels des clarifications sont nécessaires en vue de leur futur déploiement sur le marché et de l'élaboration d'un plan commercial convaincant pour garantir le financement interne et externe des projets par des partenaires fermement engagés. Ces questions sont abordées de façon marginale dans les plans d'exploitation des projets de RDT, dans la mesure où l'action est axée sur les conditions de l'adoption de technologies ou de méthodologies de pointe dans le cadre d'une coopération entre utilisateurs et fournisseurs, et non sur l'évaluation des aspects commerciaux ou financiers.

La Commission soumettra ensuite des propositions de révision des orientations sur la base de cette évaluation et des évolutions techniques. Les points essentiels à revoir pourraient être les suivants:

- une différenciation claire sera opérée entre l'action et la recherche,
- l'action sera plus ciblée; elle s'appuiera sur les actions prioritaires de l'initiative eEurope,
- le programme de travail restera suffisamment général pour refléter des changements technologiques et les nouvelles tendances du marché dans la définition des appels à propositions,

— la structuration des projets et de l'aide communautaire sera également rendue plus claire,

— l'accent devra être mis davantage sur la dimension transeuropéenne de l'action.

d) Le règlement financier RTE stipule que les «études» peuvent toujours être accompagnées de «mesures d'appui technique», ce que reflète le glossaire approuvé par le comité financier RTE et confirme une acception plus large du terme «études».

En outre, l'article 3 des orientations indique clairement comme priorité l'«étude et [la] validation de la faisabilité technique et commerciale, et le déploiement ultérieur des applications soutenant le développement d'une société de l'information européenne, et en particulier des applications d'intérêt collectif». Les études ont été soigneusement définies selon ce modèle, l'accent ayant été mis davantage sur la faisabilité commerciale et la validation afin de pouvoir différencier au mieux l'action par rapport à ce qui est soutenu dans le cadre de la recherche.

e) La période de programmation 1994-1999 des Fonds structurels a coïncidé avec une période de transition d'un marché de monopole vers un marché ouvert. La Commission a opté pour une approche cas par cas qui a contribué à résoudre de nombreux problèmes et conformément au nouveau cadre réglementaire et dans le respect des objectifs de développement régional, et pour accélérer le processus de libéralisation dans les pays couverts par le Fonds de cohésion. Pour la nouvelle période allant de 2000 à 2006, les règles permettant d'assurer la transparence et le respect des règles de concurrence ont été établies dans le cadre des interventions des Fonds.

4.54. Un rapport d'évaluation intermédiaire des orientations Euro-RNIS (réseau numérique à intégration de services) pour la période de 1993 à 1997 a été communiqué par la Commission à la Cour en février 1999. Il formule des recommandations qui ont été prises en considération dans la suite de l'action. En outre, un rapport sur les résultats définitifs de l'appel à propositions TEN-Télécoms 1998 a été élaboré [COM (99) 153] et soumis au Parlement européen le 8 avril 1999.

Enfin, une évaluation en profondeur de l'action est actuellement en cours et devrait s'achever en novembre 2000; les résultats seront communiqués au Parlement et au Conseil. La Commission soumettra alors une proposition de révision de l'annexe I des orientations TEN-Télécoms, sur la base de cette évaluation et de ces évolutions techniques.

CHAPITRE 5 (*)

Aides extérieures

| | |
|---|------------|
| 5.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
| Introduction | 5.1 |
| Exécution budgétaire | 5.2-5.12 |
| Évolution et utilisation des crédits en 1999 | 5.2-5.3 |
| Crédits d'engagement | 5.4-5.5 |
| Crédits de paiement | 5.6-5.12 |
| Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance | 5.13-5.32 |
| Description du domaine | 5.13 |
| Étendue et nature de l'audit | 5.14-5.15 |
| Phare: système de gestion décentralisée (DIS) | 5.16-5.18 |
| Fonds spéciaux | 5.19-5.20 |
| Organisations non gouvernementales (ONG) | 5.21-5.27 |
| Systèmes de contrôle interne | 5.21-5.24 |
| Légalité et régularité des opérations sous-jacentes | 5.25-5.26 |
| Conclusion | 5.27 |
| Système de gestion déconcentrée en Bosnie | 5.28-5.31 |
| Conclusion générale | 5.32 |
| Suivi des observations antérieures | 5.33-5.55 |
| Introduction | 5.33-5.34 |
| Rapport spécial n° 7/98 concernant l'Afrique du Sud | 5.35-5.44 |
| Dispersion des actions et centralisation des procédures | 5.36-5.38 |
| Coordination avec les autres donateurs | 5.39-5.40 |
| Système d'information financière | 5.41-5.44 |
| Rapport annuel 1996: «Fondo Especial de Promoción de las Exportaciones de Honduras y Nicaragua» (FEPEX) | 5.45-5.49 |
| Procédures d'évaluation de Phare et de Tacis | 5.50-5.55 |
| Autres observations | 5.56-5.103 |
| Programmes «Administration publique» (Phare) | 5.56-5.74 |
| Introduction | 5.56-5.58 |
| Soutien à l'administration publique dans son ensemble | 5.59-5.63 |
| Aide aux services douaniers | 5.64-5.68 |

(*) Les réponses de la Commission à ce chapitre se trouvent p. 150.

| | |
|---|------------|
| Aide aux services statistiques | 5.69-5.72 |
| Conclusions | 5.73-5.74 |
| Programme de retour des réfugiés en Bosnie | 5.75-5.78 |
| Observations concernant des éléments de la bonne gestion financière et résultant de l'audit d'ONG | 5.79-5.93 |
| Appréciation | 5.80-5.83 |
| Établissement de rapports | 5.84-5.88 |
| Résultats | 5.89-5.92 |
| Donations globales | 5.93 |
| Convention entre la Communauté européenne et l'Organisation des Nations unies | 5.94-5.103 |

INTRODUCTION

5.1. Les aides extérieures regroupent les opérations inscrites à la rubrique 4 des perspectives financières. Celles-ci comprennent les aides de type classique et les opérations décidées par le Conseil au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les aides apportées par le biais des Fonds européens de développement ⁽¹⁾ ne figurent que pour mémoire dans le budget général, car elles sont financées séparément. Outre l'exécution budgétaire et l'appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance, le présent chapitre comprend un certain nombre d'observations sur les programmes «Administration publique» de Phare, sur le programme de retour des réfugiés en Bosnie, sur des éléments de la bonne gestion financière concernant les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que sur la convention entre la Communauté européenne et l'Organisation des Nations unies. Une section du présent chapitre est également consacrée au suivi d'observations antérieures.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Évolution et utilisation des crédits en 1999

5.2. Le **tableau 5.1** donne un aperçu global de l'utilisation des crédits disponibles au cours de l'exercice 1999.

⁽¹⁾ Voir à cet égard les observations formulées dans la partie du présent rapport consacrée aux FED.

5.3. Dans le volume I, tome II, du compte de gestion, plus de 300 pages sont consacrées à la présentation de l'exécution budgétaire de la sous-section B7 «Actions extérieures». Par sa longueur d'abord, cette description ne répond pas à une critique antérieure de la Cour ⁽²⁾, visant à ce que le lecteur des comptes puisse se référer à une description et à une analyse de la gestion des crédits budgétaires ayant une utilité pratique et de nature exhaustive. Aucun tableau d'ensemble ne propose une vision globale de l'exécution budgétaire de ce domaine. Cette analyse consiste dans la simple juxtaposition de contributions disparates émanant de différents services, reprises en l'état, et qui mériteraient d'être plus concises et synthétiques.

Crédits d'engagement

5.4. Comme l'année dernière ⁽³⁾, la plupart des engagements relevant des lignes budgétaires figurant au **tableau 5.2** (qui représentent 61 % de l'ensemble des actions extérieures — sous-section B7) ont été contractés au cours du quatrième trimestre, voire en décembre pour la majeure partie. Une telle concentration de propositions de financement sur une période aussi courte, concernant notamment les programmes pour l'Asie et pour l'Amérique latine et les programmes MEDA, n'est pas propice à l'adoption de décisions appropriées par la Commission ni à la réalisation d'évaluations satisfaisantes par les comités consultatifs.

5.5. Pour le titre B7-5, 127,6 millions d'euros ont été octroyés sous forme de crédits provisionnels. Leur déblocage, parfois très tardif, n'a donné lieu à aucun engagement au cours de l'exercice pour les articles B7-5 3 2

⁽²⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, point 5.14 (JO C 349 du 3.12.1999).

⁽³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1998, points 5.3-5.4 (JO C 349 du 3.12.1999).

Tableau 5.1 — Rubrique des perspectives financières: actions extérieures

| | Plafond des perspectives financières | Évolution du budget | | Exécution du budget | | | | | % des crédits définitifs disponibles |
|---|--------------------------------------|---------------------------------|---|---------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| | | Crédits initiaux ⁽¹⁾ | Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾ | Crédits utilisés | % des crédits définitifs disponibles | Crédits reportés à 2000 | % des crédits définitifs disponibles | Crédits annulés | |
| | | | | | | | | | |
| Aide alimentaire et humanitaire (B7-2) | | 836 | 1 232 | 1 231 | 100 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 711 | 1 087 | 955 | 88 | 121 | 11 | 11 | 1 |
| Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du Sud (B7-3) | | 876 | 866 | 686 | 79 | 81 | 9 | 99 | 11 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 541 | 581 | 570 | 98 | 10 | 2 | 1 | 0 |
| Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche et Moyen-Orient (B7-4) | | 1 092 | 1 081 | 1 027 | 95 | 44 | 4 | 10 | 1 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 546 | 370 | 334 | 90 | 2 | 0 | 35 | 9 |
| Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, les nouveaux États indépendants et la Mongolie (B7-5) | | 2 102 | 2 422 | 2 347 | 97 | 65 | 3 | 10 | 0 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 1 316 | 2 086 | 1 908 | 91 | 95 | 5 | 83 | 4 |
| Autres actions de coopération (B7-6) | | 341 | 360 | 344 | 96 | 6 | 2 | 9 | 3 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 278 | 334 | 302 | 90 | 20 | 6 | 12 | 4 |
| Initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme (B7-7) | | 98 | 98 | 94 | 96 | 0 | 0 | 4 | 4 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 77 | 63 | 46 | 73 | 15 | 25 | 1 | 2 |
| Volets externes de certaines politiques communautaires (B7-8) | | 310 | 378 | 354 | 94 | 0 | 0 | 24 | 6 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 331 | 332 | 310 | 94 | 0 | 0 | 21 | 6 |
| Politique étrangère et de sécurité commune (B8) | | 30 | 40 | 29 | 73 | 11 | 27 | 0 | -1 |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 23 | 37 | 27 | 73 | 10 | 27 | 0 | 1 |
| Total rubrique | CEN | 5 685 | 6 477 | 6 112 | 94 | 207 | 3 | 158 | 2 |
| | CP | 3 822 | 4 890 | 4 452 | 91 | 273 | 6 | 164 | 3 |
| Réserve d'aide d'urgence (B7-9 1) | | 346 | 0 | | | | | | |
| | CEN | | | | | | | | |
| | CP | 346 | 0 | | | | | | |

⁽¹⁾ Budget arrêté définitivement par le Parlement européen le 17 décembre 1998 (JO L 39 du 12.2.1999).

⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements, mais ne comprenant pas les crédits reportés de 1998. 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. Pour de plus amples informations concernant l'exécution budgétaire, se reporter aux graphiques III et IV de l'annexe I du présent rapport.

Source: Compte de gestion 1999 (après ajustements destinés à tenir compte des constatations d'audit).

Tableau 5.2 — Aides extérieures 1999 — Engagements par trimestre

(Mio EUR)

| Domaine budgétaire | Engagements 1 ^{er} trimestre 1999 | | Engagements 2 ^e trimestre 1999 | | Engagements 3 ^e trimestre 1999 | | Engagements 4 ^e trimestre 1999 | | Total des engagements 1999 | Engagements en décembre 1999 | |
|--------------------|--|-----|---|------|---|------|---|------|----------------------------|------------------------------|------|
| | Montant | % | Montant | % | Montant | % | Montant | % | | Montant | % |
| B7-3 0 | 0,2 | 0,1 | 28,1 | 8,0 | 26,8 | 7,7 | 294,7 | 84,2 | 349,8 | 294,6 | 84,2 |
| B7-3 1 | 1,0 | 0,5 | 0,9 | 0,4 | 7,5 | 3,6 | 199,1 | 95,5 | 208,5 | 187,2 | 89,8 |
| B7-4 1 | 3,4 | 0,4 | 25,6 | 2,8 | 106,8 | 11,7 | 773,3 | 85,1 | 909,1 | 626,5 | 68,9 |
| B7-5 0 | 16,2 | 1,1 | 148,8 | 10,1 | 130,6 | 8,9 | 1 170,5 | 79,8 | 1 466,1 | 837,0 | 57,1 |
| B7-5 2 | | 0,0 | 24,8 | 6,2 | 164,9 | 41,5 | 207,5 | 52,2 | 397,2 | 203,0 | 51,1 |
| B7-5 4 | 12,9 | 3,6 | 41,9 | 11,6 | 119,8 | 33,3 | 185,3 | 51,5 | 359,9 | 147,1 | 40,9 |

Source: Comptes de la Commission (Sincom).

«Assistance macrofinancière aux pays de la région des Balkans occidentaux» et B7-5 4 6 «Aide à la reconstruction du Kosovo». Même si le report à l'exercice suivant de crédits non engagés en fin d'année est permis par l'article 7, paragraphe 2, du règlement financier, débloquer pour ces deux lignes budgétaires des crédits provisionnels pour 55 millions d'euros sans aucune perspective d'utilisation au cours de l'exercice financier au titre duquel ils ont été inscrits ne respecte pas l'esprit du principe de l'annualité budgétaire.

Crédits de paiement

5.6. L'utilisation des crédits de paiement pour l'article B7-4 2 0 «Actions communautaires liées à l'accord de paix conclu entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP)» a été très inférieure aux prévisions. Sur les 50 millions d'euros inscrits au budget initial, seuls 9,8 millions d'euros, soit 20 %, ont été utilisés pour des paiements, le reste de la dotation ayant été viré vers d'autres lignes. Aucune explication de cet écart n'est donnée dans le volume I, tome II, du compte de gestion.

5.7. Les crédits de paiement ont été octroyés par l'autorité budgétaire à un niveau très en deçà des demandes initiales de la Commission pour les programmes Phare et Tacis (288,4 millions d'euros, soit plus de 20 % en moyenne). Un renforcement de 341,9 millions d'euros a été nécessaire pour le titre B7-5 «Coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, y compris le programme Phare». Au terme de plusieurs virements de crédits (94,9 millions d'euros) et/ou budgets rectificatifs et supplémentaires (247 millions d'euros), les paiements effectifs se sont avérés être en rapport étroit avec les prévisions initiales. Des renforcements ont aussi été opérés pour le programme Tacis (185 millions d'euros) et l'aide accordée à l'ex-Yougoslavie (195 millions d'euros).

5.8. Pour une part non négligeable, à savoir 100 millions d'euros environ, l'accroissement des paiements s'explique par une augmentation des avances versées par la Commission à des intermédiaires et/ou bénéficiaires du programme Phare et en attente d'utilisation. En 1999, ceux-ci ont reçu 688 millions d'euros sous forme d'avances contre 574 millions d'euros en 1998. L'instauration d'une nouvelle entité administrative chargée de gérer localement les besoins de trésorerie (le Fonds national) correspond pourtant au souhait de réduire le niveau des fonds inutilisés. Pour l'ensemble du programme Phare, il ressort des informations fournies par les services de la Commission que 492,7 millions

d'euros n'avaient donné lieu, au moment de la clôture de l'exercice, à aucune justification de paiements en faveur de programmes et/ou de projets.

5.9. S'agissant du programme Phare, des crédits supplémentaires à hauteur de 172 millions d'euros ont été attribués le 18 novembre 1999 dans le cadre du BRS n° 5, auxquels il faut ajouter le virement de crédits de 27,8 millions d'euros décidé par l'autorité budgétaire. Ces mises à disposition tardives ont occasionné des insuffisances temporaires de crédits qui ont entraîné un report des transferts de fonds vers les bénéficiaires finals en charge de la gestion des projets. La mise en production particulièrement difficile de Sincom2 en Bosnie-et-Herzégovine, où des problèmes locaux se sont ajoutés à ceux rencontrés au niveau central, explique également certains retards de paiement. Pour toutes ces raisons, les gestionnaires locaux ont connu des problèmes temporaires de trésorerie.

5.10. En ce qui concerne l'article B7-5 3 6 «Contribution à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur du fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl», le virement de crédits de 27,9 millions d'euros et décidé seulement le 15 décembre a conduit à l'annulation des crédits de paiement correspondants, les crédits d'engagement ayant été reportés. Dans le volume I, tome II, du compte de gestion, la Commission indique qu'il s'agissait de rendre la contribution disponible en 1999, ce qui n'a pas été le cas.

5.11. Pour l'article B7-5 4 6 «Aide à la reconstruction du Kosovo», les crédits de paiement obtenus suite à l'adoption tardive du BRS 4/99 (50,9 millions d'euros) n'ont été que très partiellement utilisés en 1999 (10,5 millions d'euros) sans que la Commission donne d'explication dans le volume I, tome II, du compte de gestion. Plus du quart des crédits d'engagement ont été reportés et la moitié des crédits de paiement inutilisés ont été reportés, l'autre moitié étant annulée.

5.12. S'agissant des chapitres B7-2 1 «Aide humanitaire» et B7-5 4 «Coopération avec les républiques issues de l'ancienne Yougoslavie», d'importantes décisions de reports de crédits de paiement vers l'exercice 2000, portant respectivement sur 121 et 66,9 millions d'euros, ont été prises. Dans chacun de ces cas, elles concernent environ le tiers des moyens supplémentaires obtenus au cours de l'exercice. Les montants alloués ne correspondaient pas aux possibilités de paiement découlant de la réalisation des actions engagées. Dans le passé, la Cour a critiqué cette pratique⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Rapport annuel 1996, point 13.4 (JO C 348 du 18.11.1997).

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

lisée (DIS) et a été réalisé dans quatre pays bénéficiaires;

Description du domaine

5.13. La sous-section B7, qui recouvre les actions extérieures, comporte le recours à divers instruments:

- a) l'octroi d'aides alimentaire et humanitaire (titre B7-2);
- b) la réalisation de programmes de coopération au travers de lignes budgétaires dédiées à des domaines géographiques déterminés (Amérique latine, Asie, Méditerranée, Proche- et Moyen-Orient, pays de l'Europe centrale et orientale, nouveaux États indépendants et Mongolie) (titres B7-3, B7-4 et B7-5);
- c) le cofinancement de l'action d'organisations non gouvernementales (ONG) (la majeure partie du titre B7-6 et, le cas échéant, en utilisant également des lignes budgétaires correspondant aux instruments précités) ainsi que
- d) d'autres interventions dont le principal élément concerne les accords internationaux en matière de pêche (reste du titre B7-6, titre B7-7 et titre B7-8).

- b) les fonds spéciaux Phare et Tacis, par le biais desquels des contractants réalisent différentes tâches dans le cadre d'un mécanisme semblable à celui mentionné au point a). L'audit a été effectué au seul niveau de la Commission, sur la base d'une liste préliminaire de 106 contrats conclus entre 1996 et 1999 pour un montant global de 470 millions d'euros;
- c) le cofinancement d'actions gérées par des organisations non gouvernementales (ONG) dans les pays en développement. La plupart des dépenses de cette nature sont financées sur la ligne budgétaire B7-6 0 0 0 «Participation communautaire à des actions en faveur de pays en développement exécutées par des organisations non gouvernementales». En 1999, le montant total des paiements effectués à ce titre s'est élevé à 173 millions d'euros. Des audits ont été effectués auprès de la Commission ainsi qu'au siège de douze ONG sélectionnées dans six États membres, à raison de deux par pays. Un échantillon de projets gérés par ces ONG a fait l'objet d'un contrôle sur place;
- d) les dépenses au titre de l'aide à la Bosnie, dont la gestion financière et opérationnelle, qui relevait de la responsabilité des services centraux de la Commission à Bruxelles, a été confiée («déconcentrée»), en 1998, au bureau de représentation de la Commission à Sarajevo. En 1999, le montant total des paiements représentait quelque 108 millions d'euros. La Cour a limité son audit à un échantillon de paiements ordonnancés par le bureau de représentation de la Commission. Elle n'a pas examiné les opérations de versement de ces fonds aux bénéficiaires finals dans les cas où le paiement effectué par la Commission consistait en un virement en faveur d'une organisation intermédiaire.

Étendue et nature de l'audit

5.14. Outre le travail effectué pour la DAS générale et afin de fournir à l'autorité de décharge des informations plus ciblées, l'audit financier réalisé en 1999 par la Cour dans le domaine des aides extérieures a été centré sur les paiements effectués dans quatre domaines où la gestion des programmes de dépenses nécessite l'intervention de partenaires ou un certain degré de délégation de fonctions. Cette manière de procéder tient au fait que la Commission s'est orientée d'une manière générale au cours des dernières années vers une plus grande participation de tiers à la gestion des aides extérieures de la Communauté. Les domaines concernés ont été les suivants:

- a) une moitié environ du programme Phare, c'est-à-dire la partie exécutée dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée (DIS) en association avec les unités de gestion de programme (UGP), à savoir les administrations des pays partenaires essentiellement. Le montant total des avances versées par la Commission dans ce contexte s'élevait à 3 283,5 millions d'euros à la fin de 1999. L'audit de la Cour a porté sur un échantillon de paiements effectués dans le cadre du système Phare de mise en œuvre décentra-

5.15. Les audits spécifiques mentionnés ci-dessus n'ayant couvert qu'une sélection de certains secteurs relevant du domaine des aides extérieures, l'objectif n'est pas, malgré le caractère très approfondi des contrôles effectués, de tirer des conclusions générales sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, comme cela avait été fait pour l'exercice 1998. Compte tenu des limites indiquées au point 5.14, l'objectif est de déterminer si des problèmes graves affectent à la fois la légalité et la régularité des opérations vérifiées et nuisent à la qualité des systèmes de contrôle interne mis en place pour garantir le respect de ces deux principes.

Phare: système de gestion décentralisée (DIS)

5.16. Le manuel qui encadre le système de gestion décentralisé (DIS) prévoit pour les programmes Phare l'interdiction de déboursier des fonds après l'expiration de la convention de financement et la réalisation d'un audit final après leur achèvement et avant leur clôture. La Cour estime donc qu'un tel audit devrait survenir dans les deux ans suivant le dernier déboursement possible. Suivant ce critère, la valeur des programmes Phare, gérés localement, achevés mais non clôturés, est de 1 210,8 millions d'euros à la fin de 1999. Comme en 1998, la Commission n'a entamé aucun audit final en 1999.

5.17. Les programmes Phare totalement clôturés en 1999 sont, dans presque tous les cas, ceux qui ne relèvent pas du système de gestion décentralisée ou résultent de l'achèvement d'audits finals décidés en 1997. Pour l'essentiel, la Commission est parvenue à clôturer les contrats gérés à Bruxelles dans un délai raisonnable et maîtrise ce processus. En revanche, une attention rapide et particulière doit être apportée à la clôture des programmes gérés localement avant que cette tâche ne devienne particulièrement difficile à réussir.

5.18. L'audit n'a pas mis en évidence des erreurs de légalité et de régularité significatives pour les transactions examinées.

Fonds spéciaux

5.19. Les programmes Phare et Tacis comportent la possibilité de conclure des contrats de fourniture et/ou de prestation de services permettant de verser au contractant une avance dénommée «fonds spécial». Les actions financées sont tantôt de nature administrative, tantôt de l'assistance technique, voire un mélange des deux. Ces fonds spéciaux permettent des paiements plus rapides et, au-delà de ce qui était prévu à l'origine, d'exécuter le budget en diminuant la charge de travail incombant aux services de la Commission et d'appliquer des dispositions autres que celles encadrant la gestion budgétaire ou visant à limiter le niveau de ses dépenses administratives.

5.20. La Commission n'a pas mis en place un dispositif permettant de véritablement suivre l'utilisation de ces fonds qui constituent, dans les faits, une exécution budgétaire déléguée à des tiers, notamment au moyen d'une procédure comptable appropriée et d'audits finals permettant de clôturer les avances consenties.

*Organisations non gouvernementales (ONG)***Systèmes de contrôle interne**

5.21. Tant les ONG européennes que leurs partenaires locaux diffèrent considérablement sur le plan de la nature et de la qualité de leur organisation et de leurs contrôles internes. Les procédures de contrôle les plus efficaces qui ont été identifiées consistaient en des visites de suivi régulières effectuées par des agents des ONG européennes, en un examen et une approbation de pièces justificatives originales par l'ONG européenne concernée préalablement à tout autre virement de fonds et en des audits indépendants de déclarations de dépenses transmises à la Commission. Dans les cas examinés par la Cour, ces procédures n'ont été appliquées ni systématiquement ni de manière cohérente.

5.22. Actuellement, la Commission limite son suivi des projets à l'examen des rapports que lui communiquent les ONG européennes pour pouvoir bénéficier d'autres paiements. Dans les rares cas où la Commission souhaite assurer le suivi de certains éléments, tels qu'une demande de modification d'un projet par exemple, elle peut inviter la délégation dans le pays concerné à effectuer un contrôle sur place du projet en cause et à rendre compte en retour de ses constatations, accompagnées de ses recommandations. Un rôle plus important pourrait être attribué aux délégations. Pour ce faire, il conviendrait de les impliquer dans des missions de suivi et de vérification des informations techniques et financières figurant dans les rapports communiqués à la Commission.

5.23. L'efficacité des audits externes portant sur les dépenses encourues au titre des projets est subordonnée à l'élaboration de termes de référence couvrant l'ensemble des travaux à effectuer ainsi qu'à la compétence du cabinet d'audit engagé. Le fait que certains rapports d'audit relatifs à des projets ayant fait l'objet d'une visite sur place de la Cour ne mentionnaient pas l'absence manifeste de pièces justificatives appropriées est révélateur des insuffisances existant dans ce domaine.

5.24. Le système de contrôle serait considérablement renforcé si l'audit des ONG et de leurs projets sur place était systématiquement effectué par la Commission. Un tel audit pourrait se fonder sur la sélection annuelle d'un échantillon, à l'instar de la procédure appliquée par ECHO en matière d'aide humanitaire. L'avantage qui en serait tiré consisterait en une meilleure connaissance des vérifications opérées par les ONG elles-mêmes et dans la possibilité de vérifier directement les dépenses et les activités relatives aux différents projets.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

5.25. Les contrôles sur place relatifs aux opérations des ONG ont permis d'identifier un certain nombre de

cas d'insuffisance de pièces justificatives attestant la fourniture de biens et de services ainsi que leur caractère approprié au regard du projet financé par l'Union européenne. Certaines dépenses, par exemple, dont les bénéficiaires demandaient le remboursement n'étaient étayées ni par les factures correspondantes ni par des indications précises quant à la nature des services fournis dans le cadre du projet concerné.

5.26. S'agissant des projets sélectionnés aux fins d'audit, l'évaluation de l'aide en nature apportée par le partenaire local a souvent représenté un problème. Les pièces justificatives étaient insuffisantes, ne consistant parfois qu'en une simple déclaration du partenaire local, qui ne constituait pas une source vérifiable et indépendante pour l'évaluation. Les immobilisations corporelles figurant parmi les aides en nature pourraient avoir été précédemment financées par d'autres donateurs et l'utilité des services et équipements fournis pour le projet n'était pas toujours clairement établie. Dans le cas d'un projet dans le domaine des soins de santé, des animaux ont été considérés comme un apport en nature alors qu'ils n'étaient pas directement utilisés dans le cadre du projet.

Conclusion

5.27. Le degré de sophistication des systèmes de contrôle interne mis en place par les ONG sélectionnées est variable. Les ONG n'assurant pas un suivi permanent de certains projets, des dépenses non étayées par des pièces justificatives ont pu figurer dans les rapports financiers correspondants. L'absence de systèmes appropriés s'observe à tous les niveaux, ce qui signifie bien souvent qu'aucune piste d'audit faisant apparaître la nature exacte des coûts déclarés ne peut être identifiée. De même que la Commission élabore généralement ses systèmes de gestion et de contrôle de manière à pouvoir se concentrer davantage sur les résultats de ses interventions, la mise en place de procédures de suivi et d'audit des dépenses, cofinancées par des ONG, plus efficaces et adaptées aux conditions particulières dans lesquelles ces dépenses ont été encourues s'impose. Les nouveaux instruments et procédures de gestion concernant la mise en œuvre du cofinancement des ONG vont dans ce sens.

Système de gestion déconcentrée en Bosnie

5.28. Dans le cadre du système de mise en œuvre déconcentrée, tous les engagements, les contrats et les paiements au titre des programmes Phare et Obnova sont ordonnancés par le responsable du bureau de représentation de la Commission (BRCE) en Bosnie. Le rôle joué par la section «Contrôle et finances», qui doit viser toute opération avant qu'elle ne puisse être ordonnancée, constitue un élément important du système. L'audit a révélé que cette section était bien organisée et qu'elle

disposait d'agents motivés contribuant de manière significative à la réalisation des tâches qui lui incombent. L'indépendance de la section au sein du BRCE, qui lui est nécessaire pour pouvoir jouer efficacement son rôle, se trouverait renforcée si elle devait rendre compte au SCR plutôt qu'à la DG RELEX, comme c'est le cas actuellement non seulement pour elle, mais aussi pour la section «Opérations».

5.29. L'audit a montré que, en règle générale, les procédures de gestion financière mises en place étaient correctement définies. Ces dernières ont été consignées dans un manuel d'orientations pratiques diffusé en juillet 1999, même si, à la fin de cette même année, il n'existait toujours que sous forme de projet. Un domaine clé dans lequel un effort durable devait être apporté aux procédures était celui des responsabilités de l'unité d'assistance technique (UAT) ⁽⁵⁾. Celles-ci devraient être définies de manière à réduire au minimum la charge de travail administratif du BRCE résultant des modalités de passation des contrats tout en garantissant au BRCE le maintien d'un contrôle satisfaisant dans ce domaine.

5.30. En outre, bien que les paiements effectués par le BRCE aient dans de nombreux cas consisté en des paiements d'avances à des intermédiaires, généralement des ONG qui versaient ensuite les fonds à des sous-contractants bosniaques, le bureau de représentation devait encore mettre en place, à la fin de 1999, un système d'audit des paiements effectués par des intermédiaires. Il faut absolument que de tels audits soient réalisés avant la clôture des projets.

5.31. Les travaux d'audit relatifs au système de gestion déconcentrée en Bosnie n'ont révélé aucune erreur significative affectant la légalité et la régularité des paiements effectués par le BRCE. Bien que les systèmes de contrôle interne fonctionnent généralement de manière satisfaisante, il importe de mettre en place un système d'audit des paiements effectués par des intermédiaires.

Conclusion générale

5.32. L'audit des paiements effectués dans les quatre domaines sélectionnés, qui a été réalisé dans les limites mentionnées au point 5.14, n'a révélé aucune erreur significative affectant la légalité et la régularité des opérations. S'agissant des dépenses gérées par les ONG, il a été constaté que des dépenses non étayées par des pièces justificatives pouvaient trop facilement être reprises dans les rapports financiers relatifs aux projets. L'audit a également montré qu'il était nécessaire d'améliorer les systèmes de contrôle interne, notamment:

⁽⁵⁾ L'UAT a été créée en septembre 1998 pour aider le BRCE dans sa gestion du système déconcentré, notamment dans le domaine de la passation des contrats.

- a) de mettre en place un système d'audit systématique et efficace;
- b) de garantir l'obtention d'une piste d'audit satisfaisante faisant apparaître la nature exacte des coûts déclarés au titre des opérations cofinancées gérées par les ONG.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Introduction

5.33. La Cour a examiné les informations présentées par la Commission concernant les mesures prises pour donner suite aux principales observations formulées antérieurement par la Cour. L'objectif de cette revue restreinte effectuée sur la base des informations communiquées par la Commission, a été d'identifier les domaines dans lesquels des mesures ont effectivement été adoptées; leur mise en œuvre n'a cependant fait l'objet d'aucun contrôle approfondi.

5.34. L'examen de la Cour porte sur un certain nombre d'observations antérieures formulées:

- a) dans le rapport spécial n° 7/98 concernant l'Afrique du Sud ⁽⁶⁾;
- b) dans la partie du rapport annuel 1996 consacrée au «Fondo Especial de Promoción de los Exportaciones de Honduras y Nicaragua» (FEPEX);
- c) dans le cadre de l'examen des procédures d'évaluation des programmes Phare et Tacis, sujet déjà traité dans différents rapports de la Cour (voir point 5.50).

Rapport spécial n° 7/98 concernant l'Afrique du Sud

5.35. Le rapport spécial concernant l'Afrique du Sud portait sur la gestion de l'aide octroyée au cours de la période 1993-1997 et sur la mise en œuvre du programme correspondant. La Cour notait l'incompatibilité entre la dispersion des actions et la centralisation excessive des procédures, le caractère insuffisant de la coordination avec les autres donateurs, notamment les États membres, et l'insuffisance des systèmes d'information de la Commission.

⁽⁶⁾ JO C 241 du 31.7.1998.

Dispersion des actions et centralisation des procédures

5.36. Le rapport spécial soulignait que les actions entreprises étaient trop nombreuses et réparties entre un nombre considérable de secteurs. La Communauté n'avait pas défini le rôle qu'elle devait jouer pour aider les autorités sud-africaines à consolider les institutions du pays. Le rapport spécial indiquait également que les ressources mises à disposition par la Commission n'avaient pas été suffisantes pour assurer la gestion du programme et que la mise en place de procédures de contrôle compliquées et centralisées n'avaient fait qu'aggraver la situation.

5.37. Bien que les actions soient encore réparties entre un grand nombre de secteurs, une part croissante de l'aide est maintenant affectée au renforcement des capacités institutionnelles. En outre, les ministères sont plus fréquemment sollicités pour exercer les fonctions d'unité de gestion. Le nouveau règlement relatif à l'aide à l'Afrique du Sud prévoit une concentration des efforts sur un nombre plus restreint de secteurs et définit de manière plus précise les indicateurs relatifs à l'état d'avancement des travaux. Présenté au Parlement en mai 1999, ce règlement n'avait cependant pas encore été arrêté par le Conseil en avril 2000.

5.38. À partir de 1998, la Commission a renforcé sa délégation à Pretoria. Depuis la mi-1999, celle-ci est également au centre d'une procédure visant à accroître le niveau de décentralisation. Il s'agit de l'une des expériences pilotes menées par la Commission dans la perspective d'un programme global de décentralisation. Pour faciliter l'application des procédures, la délégation sud-africaine a élaboré un manuel de procédures, qui est régulièrement actualisé afin de tenir compte de l'évolution de la situation.

Coordination avec les autres donateurs

5.39. Dans son rapport spécial, la Cour indiquait que la coordination entre la Commission et les États membres était insuffisante, et pratiquement inexistante entre cette dernière et les autres principaux donateurs (les États-Unis, la Banque mondiale et le programme des Nations unies pour le développement).

5.40. La coordination avec les États membres a été améliorée, notamment en ce qui concerne l'élaboration du document sur la stratégie du pays. Également, les représentants des États membres ont été invités à participer à la réunion annuelle entre la Commission et l'ordonnateur national. S'agissant de la coordination, l'adoption d'une approche et d'une méthode d'évaluation communes en matière d'aide reste encore néanmoins une perspective lointaine. Une évaluation de la

coordination avec les pays tiers (7), effectuée par la Commission en 1999, a révélé que des donateurs importants, tels que la Banque mondiale et l'USAID (Agence des États-Unis pour le développement international), n'ont souvent pas connaissance des activités des donateurs européens, et inversement, et qu'il n'existait aucun mécanisme de coordination systématique et structurel efficient.

Système d'information financière

5.41. Dans son rapport spécial, la Cour soulignait que la capacité de la Commission à assurer de manière satisfaisante le suivi de la mise en œuvre des projets avait été limitée par la mauvaise qualité de ses systèmes d'information. De ce fait, un certain nombre de projets ont continué de figurer inutilement dans les comptes de la Commission, avec pour conséquence une surestimation du passif exigible.

5.42. En 1996, la Commission a mis en place un nouvel instrument d'information pour l'Afrique du Sud. Ce système a été abandonné, mais un nouveau est en cours d'installation au sein du SCR (8). Il devrait également être connecté au système d'information du ministère sud-africain des finances.

5.43. Malgré la lenteur des progrès réalisés en ce qui concerne le système d'information, la Commission a pu clore, en 1999, 107 projets remontant à la période 1986-1994, 19 devant encore l'être au 31 décembre 1999. Toutes les opérations de clôture sont intervenues sur la base de rapports d'audit. Les montants recouverts ont été déposés sur un compte bancaire en faveur de l'Afrique du Sud, qui pourra les utiliser à l'avenir pour financer d'autres actions.

5.44. L'examen restreint effectué par la Cour a montré que la Commission a pris un certain nombre de mesures pour améliorer sa gestion de l'aide à l'Afrique du Sud.

Rapport annuel 1996: «Fondo Especial de Promoción de las Exportaciones de Honduras y Nicaragua» (FEPEX)

5.45. L'objectif principal du projet FEPEX était de stimuler les exportations ainsi que le flux de devises étrangères dans les économies nicaraguayenne et hondurienne. Le coût total du projet s'élevait à 32 millions

d'écus, dont 30 millions d'écus étaient destinés au fonds renouvelable et 2 millions d'écus au financement de l'assistance technique.

5.46. Dans son rapport annuel 1996, la Cour avait mis en évidence un certain nombre d'insuffisances concernant la gestion du fonds de projet, notamment:

- a) la Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (9) s'est octroyé des rémunérations plus élevées que celles prévues par la convention de financement, cela aux dépens du budget alloué au projet;
- b) les informations fournies par la BCIE à la Commission étaient insuffisantes;
- c) le suivi par la Commission et par l'assistance technique n'était pas satisfaisant.

5.47. Dans le cadre de la procédure de décharge (10) pour l'exercice 1998, le Conseil a invité la Commission à reconsidérer ses relations avec la BCIE et à recouvrer sans délai les montants dont la banque a indûment crédité ses comptes.

5.48. La Commission a pris les mesures suivantes:

- a) une entreprise a été chargée de reconstituer les registres comptables du FEPEX, qui n'étaient pas fiables, puis une procédure annuelle d'audit des comptes du fonds par un cabinet externe indépendant a été mise en place. Les trois audits effectués à ce jour n'ont révélé aucun problème majeur;
- b) une étude a été réalisée pour mieux comprendre le fonctionnement du système bancaire en Amérique centrale et pour apprécier le potentiel de coopération technique et financière entre l'Union européenne et d'autres institutions financières de la région;
- c) parallèlement, une autre étude a été consacrée à l'évaluation des conventions et accords passés entre la BCIE et la Commission, le but étant de rechercher de

(7) Évaluation, par la Commission, de la stratégie communautaire par pays: Afrique du Sud 1996-1999, août 1999.

(8) Service commun chargé des relations extérieures.

(9) Il s'agit d'un établissement financier régional et public chargé de la gestion du FEPEX ainsi que d'autres fonds.

(10) Recommandation du Conseil du 9 mars 1998 sur la décharge à donner à la Commission pour l'exécution du budget général des Communautés européennes relatif à l'exercice 1996, chapitre 13, point 3 (réf: SN 2017/98-GD F II).

nouvelles voies de coopération avec la BCIE et d'examiner des solutions de remplacement permettant à l'Union européenne d'atteindre ses objectifs dans la région ⁽¹¹⁾.

- d) à la demande de la Commission, les montants indûment perçus par la BCIE ont été transférés sur le fonds du projet.

5.49. Suite à ces études, la Commission projette d'élaborer un nouveau cadre de coopération avec la BCIE, qui devrait déboucher sur la création d'une nouvelle organisation par la Commission, la BCIE et d'autres partenaires.

Procédures d'évaluation de Phare et de Tacis

5.50. Les rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 1995, 1996 et 1997 ainsi que ses rapports spéciaux n^{os} 3/97, 6/97, 11/98, et 25/98 contenaient tous des observations sur les insuffisances des procédures d'évaluation des programmes Phare et Tacis.

5.51. L'examen effectué dans le cadre du suivi des procédures en question a permis de constater une évolution positive sur certains points depuis la mise en place d'une unité chargée de l'évaluation de Phare et de Tacis au sein du SCR en 1997. En particulier, le retard accumulé en matière d'évaluation de ces deux programmes a été largement rattrapé, la majorité des secteurs ayant à présent fait l'objet d'une évaluation. Tous les rapports d'évaluation sont disponibles sur le site internet du SCR et sont souvent consultés. Comme vont le montrer les points suivants, un certain nombre d'améliorations doivent encore être apportées malgré les progrès réalisés.

5.52. L'indépendance de la fonction d'évaluation devrait être encore renforcée. Au SCR, l'unité responsable de l'évaluation est actuellement placée sur le même plan que les unités opérationnelles. Le fait de garantir la communication directe de ses rapports à un niveau plus élevé de responsabilité au sein de la Commission permettrait de consolider son indépendance. Dans plusieurs cas, il a été constaté que des experts procédaient à l'évaluation de secteurs pour lesquels ils avaient participé à la mise en œuvre des actions. La Commission devrait appliquer ses propres règles de manière plus rigoureuse pour éviter tout conflit d'intérêts de cette nature.

⁽¹¹⁾ «Informe sobre los sistemas bancarios de Centroamérica», PE-Conseil, décembre 1997; la conclusion de l'étude en cause était que, compte tenu de la faiblesse du système bancaire en Amérique centrale, la coopération avec la BCIE constituait la seule solution acceptable.

5.53. En matière d'évaluation, la Commission ⁽¹²⁾ a identifié trois objectifs différents (améliorer la conception et la gestion des programmes, renforcer l'obligation de rendre compte et/ou étayer les décisions budgétaires élaborées), mais l'objectif spécifique propre à chaque évaluation n'apparaît pas toujours clairement. Les termes de référence devraient préciser davantage l'objet particulier de chacune d'entre elles.

5.54. En règle générale, la qualité des rapports d'évaluation examinés était satisfaisante; elle n'en était cependant pas moins fortement variable. Souvent, les rapports en cause sont apparus excessivement longs et ont été affectés par des retards importants. L'unité chargée de l'évaluation elle-même n'a pas formellement apprécié la qualité des rapports.

5.55. Au SCR, l'unité chargée de l'évaluation n'a établi aucune procédure permettant de superviser les suites données aux rapports par les unités opérationnelles. L'une de ses tâches principales devrait consister à superviser l'utilisation des évaluations par les services opérationnels, pour faire en sorte que les recommandations formulées soient prises en considération au cours des phases de programmation et de mise en œuvre du cycle de projet concerné. En effet, chaque rapport d'évaluation devrait être examiné de telle sorte qu'il soit possible de convenir d'un plan identifiant les mesures à prendre et précisant par qui elles doivent l'être.

AUTRES OBSERVATIONS

Programmes «Administration publique» (Phare)

Introduction

5.56. Apparus en 1990, les programmes «Administration publique» visaient à favoriser le développement d'un service public moderne répondant aux besoins d'une société démocratique fondée sur un système d'économie mixte ainsi que la poursuite du processus de transition économique. Compte tenu des perspectives d'adhésion, ces objectifs ont été revus de manière à prendre également en considération les obligations découlant de la nécessité pour les pays candidats de transposer l'ensemble de la réglementation communautaire dans leur législation nationale.

⁽¹²⁾ Communication des directeurs généraux des DG XIX et XX à la Commission, SEC(96) 659 final.

Tableau 5.3 — Programmes «Administration publique» (Phare)

A. Programmes concernant le secteur de l'administration publique dans son ensemble

(Mio EUR)

| | Nationaux | Multilatéraux | Sous-total |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| 1990-1997 | 331,24 | 23 | 354,24 |
| 1998-1999 | 431,74 | 12 | 443,74 |
| Sous-total | 762,98 | 35 | 797,98 |

B. Programmes dans le secteur des douanes

(Mio EUR)

| | Nationaux | Multilatéraux | Sous-total |
|-------------------|--------------|---------------|--------------|
| 1990-1997 | 50,75 | 34,30 | 85,05 |
| 1998-1999 | 6,75 | 0 | 6,75 |
| Sous-total | 57,50 | 34,30 | 91,80 |

C. Programmes dans le secteur des statistiques

(Mio EUR)

| | Nationaux | Multilatéraux | Sous-total |
|-------------------|--------------|---------------|---------------|
| 1990-1997 | 43,66 | 35,50 | 79,16 |
| 1998-1999 | 6 | 20 | 26 |
| Sous-total | 49,66 | 55,50 | 105,16 |

Montant global des programmes (A, B et C)

(Mio EUR)

| | Montant total de l'aide | En % du budget total de Phare |
|--------------|-------------------------|-------------------------------|
| 1990-1997 | 518,45 | 6,65 |
| 1998-1999 | 476,49 | 17,55 |
| Total | 994,94 | 24,20 |

5.57. Les programmes nationaux ou multilatéraux Phare relevant de ce secteur ont représenté 6,7 % environ ⁽¹³⁾ de l'ensemble du budget Phare pour la période 1990-1997 et ont été centrés sur trois domaines principaux, à savoir l'administration publique dans son

ensemble (354 millions d'euros), les services douaniers (85 millions d'euros) et les services statistiques (79 millions d'euros) (voir **tableau 5.3**).

5.58. L'audit effectué par la Cour en 1998 et en 1999 a porté sur quatre pays bénéficiaires (Hongrie, République tchèque, Roumanie et Slovénie) et a consisté en un examen de 23 programmes de la période 1990-1997.

Soutien à l'administration publique dans son ensemble

5.59. Entre 1990 et 1997, les 331 millions d'euros alloués aux programmes nationaux Phare ont

⁽¹³⁾ Montant engagé; seule la base de données Desiree permet de sélectionner les «programmes d'administration publique». Compte tenu des limites des instruments comptables disponibles, l'aide indirecte accordée dans le cadre d'autres programmes relatifs notamment à la restructuration de l'agriculture, aux infrastructures, au secteur financier, etc., ne peut être qu'estimée.

essentiellement servi à financer des cours de formation, des séminaires, des voyages d'études, du matériel informatique, l'élaboration de recommandations sur la réforme institutionnelle nécessaire et la mise en œuvre de ces dernières.

5.60. La majorité des programmes examinés a été élaborée sans qu'une stratégie, qui aurait dû être arrêtée par les gouvernements des pays bénéficiaires, n'ait été préalablement définie en la matière, et cela alors même que les résultats de ces programmes allaient dépendre dans une très large mesure de leur volonté politique de réaliser les réformes prévues. En outre, la plupart des objectifs mentionnés dans les protocoles de financement ⁽¹⁴⁾, de même que dans les contrats ⁽¹⁵⁾, revêtaient un caractère excessivement général. Par ailleurs, l'absence d'indicateurs de performance a rendu difficile l'évaluation des résultats des projets mis en œuvre.

5.61. La réalisation de nombreux programmes a été entravée par le manque d'engagement des pays bénéficiaires, par la rotation rapide du personnel ainsi que par la lourdeur des procédures administratives de part et d'autre et, enfin, par l'absence de structures centrales au sein des organisations concernées et par les insuffisances en matière de coordination. De ce fait, les projets ont souvent été mis en œuvre tardivement et de manière trop précipitée, juste avant la date de clôture du programme.

5.62. Contrairement à ce qui s'est passé pour les programmes plus spécifiques dans le domaine des statistiques et des douanes (voir points 5.64 à 5.72), aucun progrès significatif n'a été accompli. L'offre de formations coûteuses a eu tendance à être privilégiée, mais elle ne s'inscrivait dans le cadre ni d'une stratégie cohérente ni d'une coordination institutionnelle stable et durable ni d'une évaluation fiable des besoins.

5.63. S'agissant des programmes nationaux, l'approche adoptée avait un caractère assez général; dans le cadre de la mise en œuvre des programmes multilatéraux (23 millions d'euros), le secrétariat SIGMA ⁽¹⁶⁾ a au contraire centré ses travaux sur des actions spécifiques destinées à répondre aux besoins des bénéficiaires, qui ont apprécié ce type d'aide. Les programmes multilatéraux ont aidé les pays candidats à prendre conscience de l'importance d'une administration publique efficiente, indépendante et tenue de rendre compte démocratiquement.

⁽¹⁴⁾ Signés par la Commission et par le pays bénéficiaire.

⁽¹⁵⁾ Passés entre le pays bénéficiaire, ou la Commission, et des consultants externes.

⁽¹⁶⁾ Le programme de soutien à l'amélioration de l'administration et de la gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne, financée à concurrence de 90 % par les contrats Phare. Le secrétariat SIGMA fait partie de l'OCDE.

Aide aux services douaniers

5.64. Dotés de 51 millions d'euros pour la période 1990-1997, les programmes nationaux Phare d'aide aux services douaniers ont été centrés sur l'informatisation et la fourniture d'équipements dans le cadre de l'assistance technique. Il s'est avéré difficile de garder le personnel suffisamment bien formé pour assurer le fonctionnement des nouveaux systèmes, ce qui a réduit l'efficacité des programmes. Les résultats obtenus auraient pu être meilleurs si l'approche adoptée avait pu s'appuyer sur une législation conforme à la réglementation communautaire déjà en vigueur et si elle avait fait l'objet d'une harmonisation, d'une planification et d'une coordination plus poussées.

5.65. Dans le même secteur, les programmes multilatéraux Phare (34 millions d'euros pour la période 1990-1997) ont porté plus particulièrement sur la réglementation et les procédures douanières, sur l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude, sur la simplification des procédures applicables en matière de commerce international et sur la coopération internationale entre les services douaniers nationaux concernés.

5.66. En 1997, la DG de la Commission responsable de l'Union douanière et de la fiscalité indirecte ⁽¹⁷⁾, l'Eurodouane ⁽¹⁸⁾ et l'unité de coordination du programme dans le secteur des douanes ⁽¹⁹⁾ ont élaboré, en collaboration avec les États membres et les pays candidats une «stratégie de préadhésion dans le secteur des douanes et de la fiscalité indirecte». Cette stratégie s'articulait autour de douze éléments clés (*blueprints*), qui devaient être pris en considération lors de la mise en place d'un service douanier capable d'appliquer la réglementation communautaire dans les domaines douanier et connexes. De plus, un certain nombre de «déclarations d'engagement» ont été prononcées à un niveau politique élevé. Contrairement à ce qui s'est produit pour les programmes «Administration publique» en général, les administrations des douanes et des droits indirects des pays partenaires étaient manifestement animées d'une volonté de réforme comprenant l'engagement de garantir la disponibilité des ressources nécessaires.

5.67. Les programmes multilatéraux ont notamment permis d'obtenir un résultat important, à savoir que la Commission est parvenue à convaincre les pays Phare

⁽¹⁷⁾ Appelée «DG XXI» jusqu'en 1999.

⁽¹⁸⁾ Consortium sans but lucratif créé en novembre 1991 par les administrations des douanes des États membres suite à une initiative de la Commission. Eurodouane est financée à hauteur de 95 % par des contrats passés avec la Commission.

⁽¹⁹⁾ Unité de coordination de programme établie à Ljubljana et gérée par une entreprise extérieure.

bénéficiaires de procéder à des «analyses des lacunes et des besoins» ⁽²⁰⁾ en vue de leur adhésion à l'Union européenne. Les besoins concrets ont été identifiés et les mesures pour les satisfaire ont été prévues dans les différents plans d'action nationaux destinés à servir de base pour l'assistance Phare à venir.

5.68. Alors qu'elle représente l'«expert» de l'Union européenne en matière de douanes, la DG XXI — contrairement à Eurostat (voir point 5.70) — n'a été que partiellement impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes dans le secteur douanier; il eût cependant été souhaitable qu'elle y participât plus activement. Il a été fait appel à ses agents en tant qu'experts techniques, mais ils n'ont jamais joué le rôle de coordinateur de la mise en œuvre, tâche qui a été confiée par adjudication à Eurodouane (pour un montant de 7,8 millions d'euros) et à l'unité de coordination de programme (pour un montant de 5,3 millions d'euros) en ce qui concerne les programmes multilatéraux.

Aide aux services statistiques

5.69. Les programmes nationaux Phare d'aide aux services statistiques (dotés de 44 millions d'euros pour la période 1990-1997) ont permis aux pays bénéficiaires d'obtenir du matériel informatique ainsi que des logiciels et de bénéficier d'une assistance technique. Grâce à ce soutien, ils ont pu acquérir ou renforcer leurs capacités à faire fonctionner un système statistique moderne basé sur des enquêtes. Comme dans le secteur des douanes, il s'est avéré difficile de garder le personnel suffisamment bien formé pour assurer le fonctionnement des nouveaux systèmes, ce qui a limité l'efficacité des programmes.

5.70. Les programmes multilatéraux Phare (dotés de 35 millions d'euros pour la période 1990-1997) ont servi à financer des projets pilotes régionaux, des visites d'étude, des cours de formation, des séminaires et des groupes de travail. Ils ont été centrés sur la coopération entre Eurostat ⁽²¹⁾, les offices statistiques des États membres et leurs homologues des pays bénéficiaires. L'objet

⁽²⁰⁾ Les *blueprints* définissant les exigences minimales auxquelles les pays candidats à l'adhésion doivent satisfaire dans les domaines douaniers clés et qui sont susceptibles, le cas échéant, d'être revues et modifiées, constituent les éléments de base pour l'identification des lacunes et des besoins à partir d'une comparaison entre la théorie et les dispositifs existant réellement dans chaque pays. Cette démarche a été entreprise en mars 1998 pour les cinq pays candidats à l'adhésion (République tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne et Slovaquie) et en décembre 1998 pour tous les autres pays Phare bénéficiaires.

⁽²¹⁾ Office statistique des Communautés européennes.

tif de cette coopération était de garantir la conformité des données statistiques aux normes communautaires.

5.71. Les pays candidats avaient déjà manifesté leur volonté politique en 1994 et en 1995. Avec l'aide des programmes multilatéraux Phare dans le secteur des statistiques, ils ont ensuite déployé des efforts considérables pour améliorer leur système statistique en élaborant des données exactes, fiables, disponibles rapidement et conformes aux normes et méthodes internationales en la matière. De ce fait, les pays candidats produisent à présent, dans un certain nombre de domaines, des statistiques conformes aux principes, aux procédures et aux définitions communautaires.

5.72. Il est permis de s'interroger sur l'opportunité d'avoir passé, par entente directe, un contrat d'assistance technique (d'un montant de 15 millions d'euros) avec le CESD ⁽²²⁾. Compte tenu de leur nature, les travaux en cause auraient dû être confiés à un contractant sélectionné dans le cadre d'un appel à la concurrence.

Conclusions

5.73. En l'absence d'engagement de la part des pays bénéficiaires ainsi que de stratégies et d'objectifs clairement définis au niveau national, les programmes nationaux Phare audités dans le secteur de l'administration publique dans son ensemble se sont avérés d'une efficacité et d'une efficacité insuffisantes. Avec leur étendue très limitée, leur nature particulière et la grande dispersion de leurs actions, les programmes multilatéraux SIGMA ont en revanche donné des résultats plus probants et pourraient constituer l'un des instruments appropriés pour la poursuite de l'aide Phare à la réforme de l'administration publique en général. Depuis 1998, suite à la réorientation complète de Phare, le «jumelage» ⁽²³⁾ est en outre devenu l'instrument principal pour aider les pays candidats à mettre en place leurs institutions et leurs systèmes de formation propres. Il faut espérer que ce nouvel instrument politique pour la

⁽²²⁾ Centre européen de formation des statisticiens économistes des pays en voie de développement.

⁽²³⁾ Mesure consistant à détacher pendant une longue période (plus d'un an) des fonctionnaires des États membres, appelés «conseillers préadhésion», et, le cas échéant, à leur adjoindre ponctuellement des experts pour leur permettre de répondre à un certain nombre de besoins spécifiques des pays candidats.

construction institutionnelle («institution-building») ⁽²⁴⁾ favorisera une utilisation plus efficace et plus efficace des ressources.

5.74. La coopération dans les secteurs des douanes et des statistiques n'impliquant plus qu'un seul pays, les programmes multilatéraux Phare se sont avérés, pour la période examinée, plus efficaces que les programmes nationaux Phare en matière d'aide.

Programme de retour des réfugiés en Bosnie

5.75. Dans le cadre de son audit du système de mise en œuvre déconcentrée en Bosnie, la Cour a également procédé à un examen rapide de l'ensemble du programme d'aide de la Commission à la Bosnie, en centrant son attention sur les programmes destinés à favoriser le retour des réfugiés, financés sur le budget 1998 ⁽²⁵⁾. Les programmes de cette nature constituent le principal domaine de dépenses communautaires en Bosnie, les engagements au titre des programmes de 1998 s'élevant à 82 millions d'euros.

5.76. La réhabilitation des logements a constitué l'élément central de chaque programme: 6 255 logements devaient être remis en état pour un coût moyen de 8 632 euros. La Cour a procédé à un examen approfondi de huit programmes sur trente; cet examen a montré que le coût unitaire réel était, dans trois cas, supérieur de plus de 20 % à celui prévu au contrat. Dans pratiquement tous les cas, la capacité des bénéficiaires à financer les travaux de réparation n'a pas été prise en considération dans les programmes, ceux-ci étant au contraire totalement financés par des subventions.

5.77. À l'origine, le délai prévu pour la mise en œuvre du programme avait été fixé à avril 1999; cependant, fin 1999, 79 % seulement des logements étaient terminés. Cela a principalement tenu au fait que les difficultés liées aux conditions de mise en œuvre en Bosnie ont été sous-estimées, mais les retards de paiements au niveau de la Commission ont également ralenti l'avancement des projets (voir point 5.8). Bien que les programmes de 1998 aient permis de réaliser des progrès significatifs en ce qui concerne le retour des minorités ⁽²⁶⁾, globalement, selon les conseillers techniques engagés par la Commission, un tiers environ des 4 937 logements ter-

minés étaient inoccupés au début de l'année 2000. Cette situation était en partie due aux retards ayant affecté le rétablissement de certaines commodités de base, telles que l'électricité, mais elle reflétait aussi souvent une certaine réticence à retourner dans les zones rurales, notamment en raison de perspectives peu encourageantes en matière d'emploi. Environ trois quarts des bénéficiaires en âge de travailler qui étaient rentrés chez eux étaient sans emploi.

5.78. En règle générale, les programmes comprenaient un volet «création d'emplois»; cependant, les fonds qui y étaient affectés ne représentaient que 4 % environ. Plus fondamentalement, l'octroi de l'aide communautaire n'étant subordonné à aucune condition de nature économique, et malgré les pouvoirs étendus du Bureau du Haut Représentant, la création d'emplois a continué à être sérieusement entravée par les conditions administratives en Bosnie, dissuasives pour les investisseurs.

Observations concernant des éléments de la bonne gestion financière et résultant de l'audit d'ONG

5.79. Parallèlement à son audit financier de l'aide fournie par l'intermédiaire des ONG, la Cour a également examiné la gestion de cette aide dans son ensemble. La plupart des dépenses étant financée sur la ligne budgétaire B7-6 0 0 0 «Participation communautaire à des actions en faveur de pays en développement exécutées par des organisations non gouvernementales», l'audit des systèmes a été centré sur ce domaine.

Appréciation

5.80. Les demandes de financement sont présentées à la Commission par les ONG européennes responsables des projets proposés. La Commission vérifie que les ONG et les projets concernés sont éligibles au cofinancement et invite la délégation présente dans le pays en développement où le projet doit être mis en œuvre à rendre un avis sur la question.

5.81. L'article 6 du règlement du Conseil ⁽²⁷⁾ relatif aux opérations de cofinancement avec les ONG stipule que, «en règle générale, la décision de soutenir une action est prise dans un délai de six mois à compter de la réception de la demande. Si, dans le cadre de l'instruction du dossier, il apparaît que la demande est incomplète, le délai susmentionné court à compter de la réception des informations requises». Pour les projets faisant partie de l'échantillon audité, le délai moyen entre la demande et

⁽²⁴⁾ Renforcement des capacités institutionnelles et administratives des pays candidats.

⁽²⁵⁾ Le rapport spécial n° 5/98 de la Cour relatif à la reconstruction en ex-Yougoslavie (1996-1997) couvrait les programmes de retour précédents (JO C 241 du 31.7.1998).

⁽²⁶⁾ Le retour des Bosniaques musulmans et des Croates en République serbe ainsi que des Serbes en République fédérale de Yougoslavie.

⁽²⁷⁾ Règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil, du 17 juillet 1998 (JO L 213 du 30.7.1998).

la notification de la décision était de douze mois. Si l'on tient compte des demandes de complément d'information ou de modifications formulées par la Commission, le délai moyen ne représentait plus que sept mois.

5.82. La longueur des délais peut être préjudiciable aux bonnes relations entre l'ONG européenne et son partenaire local, et peut entraîner des difficultés pratiques en matière de gestion. Par exemple, des problèmes de recrutement de personnel peuvent se poser si les personnes pressenties pour travailler sur un projet ne sont plus disponibles, ou l'évolution éventuelle des besoins sur place peut nécessiter une adaptation du projet sous peine d'en limiter l'utilité.

5.83. Pendant que la Commission évaluait les demandes relatives aux projets, les ONG n'ont reçu aucune information en retour sur le cheminement de leurs demandes ni eu connaissance des critères appliqués pour la sélection des projets outre les critères généraux prévus par le règlement du Conseil ⁽²⁸⁾. Une plus grande transparence serait souhaitable afin que toutes les parties soient informées de manière satisfaisante.

Établissement de rapports

5.84. Conformément aux conditions générales applicables en matière de cofinancement de projets mis en œuvre dans des pays en développement par des organisations non gouvernementales, le budget et l'état des dépenses doivent faire apparaître séparément les dépenses financées par l'Union européenne et celles financées par d'autres sources (l'ONG européenne, le partenaire local et les autres organisations). En pratique, cela signifie que, au lieu de ventiler simplement le total des coûts relatifs aux projets entre les différents donateurs au prorata de leur participation, chaque élément de coût doit être imputé aux donateurs concernés.

5.85. Cette distinction est artificielle, puisque l'imputation des coûts aux différents donateurs intervient souvent en fonction de la disponibilité de liquidités sur avances non utilisées plutôt que pour des raisons opérationnelles. Cette procédure comporte un risque important, à savoir l'imputation des coûts inéligibles dans le cadre des objectifs de l'Union européenne à des donateurs non communautaires, l'hypothèse étant que seuls les coûts financés par l'Union européenne doivent être éligibles. En réalité, toutes les dépenses encourues dans le cadre d'un projet cofinancé par l'Union européenne devraient satisfaire aux critères communautaires d'éligibilité. Cette condition a une autre conséquence, à savoir que l'obligation de tenir une comptabilité séparée pour chaque donateur entraîne une augmentation du travail et, donc, du coût administratif.

⁽²⁸⁾ Règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil, du 17 juillet 1998 (JO L 213 du 30.7.1998).

5.86. En vertu des conditions générales, les dépenses de fonctionnement des ONG européennes ne peuvent excéder 6 % des coûts directs d'un projet. Une disposition similaire devrait être prévue pour limiter les dépenses de fonctionnement des ONG locales. En outre, les dépenses de fonctionnement du partenaire local devraient apparaître clairement et séparément dans la demande relative aux projets et dans les rapports financiers, car, actuellement, elles figurent dans les catégories de dépenses correspondant aux coûts directs des projets.

5.87. L'audit a permis de constater que les partenaires locaux recouraient à différentes méthodes pour convertir le montant des dépenses en monnaie locale dans la devise utilisée dans l'état des dépenses communiqué aux ONG européennes, et que dans certains cas, celles-ci ignoraient quelle méthode avait été employée. La Commission devrait donner des instructions plus précises concernant l'utilisation des taux de change.

5.88. Les conditions générales de la Commission contiennent des orientations à l'intention des ONG en ce qui concerne la principale ligne budgétaire de cofinancement des ONG (B7-6 0 0 0). Il existe cependant d'autres lignes budgétaires concernant les ONG pour lesquelles les procédures et les modèles sont différents; il conviendrait en l'occurrence de les harmoniser. L'uniformisation des modèles de demande et de rapport permettrait notamment de réduire le risque de confusion et d'erreur, de rendre les opérations plus transparentes et de simplifier les travaux des ONG et de la Commission.

Résultats

5.89. Les contrats de la Commission fixent généralement à trois ans la durée du cofinancement des projets. Cela ne correspond que rarement au calendrier des activités des ONG, qui couvrent habituellement une plus longue période. Le projet financé par l'Union européenne s'inscrit donc dans le cadre d'un programme à plus long terme et son incidence réelle, pour autant que l'ONG concernée trouve les fonds nécessaires à la poursuite de ses activités, ne devient visible que lorsque le projet en cause est terminé depuis un certain temps.

5.90. Tels qu'ils apparaissent dans les demandes adressées à la Commission, les objectifs des projets ne sont pas toujours clairement définis et ne font que rarement l'objet d'une tentative de quantification. La définition d'indicateurs de suivi ou de performance est aussi peu fréquente. De ce fait, il est difficile d'apprécier valablement la gestion courante des projets ou leur incidence définitive une fois terminés. Or, ces informations sont également importantes pour l'évaluation des demandes ultérieures. Il semble que la communication de ces

informations ne constitue pas une priorité majeure pour la Commission. Le fait que, dans le cadre de son examen des rapports d'activité, la Commission ne réclame normalement pas de complément d'information sur les indicateurs lorsqu'aucune donnée n'est fournie à cet égard, en est l'illustration.

5.91. L'article 2 du règlement du Conseil ⁽²⁹⁾ souligne l'importance des critères de développement durable et d'effet durable dans la conception du projet. La notion de caractère durable n'est pas toujours très bien comprise. Aussi doit-elle être définie correctement. Par exemple, il importe d'établir clairement si le projet proprement dit pourra continuer de fonctionner lorsque le soutien communautaire s'arrêtera ou si l'incidence du projet (formation, etc.) sur les personnes bénéficiant des actions mises en œuvre sera durable. L'interprétation de cette notion pose un problème particulier dans le cas des projets de soutien au développement des capacités institutionnelles plutôt que d'investissement en capital.

5.92. S'agissant des contrats passés avec les ONG, la Commission n'exige généralement pas la réalisation d'évaluations indépendantes. Il incombe donc aux ONG elles-mêmes de décider si une évaluation doit être effectuée et de financer les coûts correspondants. Compte tenu de l'importance accordée par la Commission à la procédure d'évaluation et du fait que les évaluations peuvent aider les ONG à améliorer leur gestion des projets, la Commission devrait envisager d'accorder une aide financière plus importante de manière à ce qu'elles soient systématiquement effectuées. Ces évaluations devraient être mises à la disposition de la Commission pour aider celle-ci dans sa propre gestion, notamment pour qu'elle tienne compte des conclusions lors de l'évaluation de demandes ultérieures.

Donations globales

5.93. Des donations globales sont proposées annuellement aux ONG ayant bénéficié d'un cofinancement pendant au moins trois des cinq dernières années. Octroyé sous la forme d'une avance unique, ce mode de financement peut couvrir jusqu'à 85 % du coût de mini-projets (à concurrence d'un montant maximal de 20 000 euros) d'une durée maximale de douze mois. Les donations globales présentent l'avantage de permettre aux ONG d'employer les fonds rapidement et avec une certaine flexibilité au profit des projets les plus importants à leurs yeux. Ces aides sont cependant octroyées en l'absence d'un cadre précis établissant les priorités en fonction de la nature des projets ou du pays bénéficiaire, et ni la Commission à Bruxelles ni la délégation

dans le pays en développement n'ont connaissance des miniprojets avant que ne commence leur mise en œuvre.

Convention entre la Communauté européenne et l'Organisation des Nations unies

5.94. Le 9 août 1999, la convention passée entre la Communauté européenne (CE) et l'Organisation des Nations unies (ONU) est entrée en vigueur. Cette convention fixe les termes et conditions repris dans les clauses des conventions de financement ou des contrats conclus entre la Commission et les agences des Nations unies, notamment dans le domaine de l'aide humanitaire et de la coopération au développement.

5.95. Un telle convention a été jugée nécessaire pour faciliter les relations entre la Commission et les agences des Nations unies lorsque la première participe à des programmes mis en œuvre par les secondes.

5.96. Au lieu de résoudre le problème fondamental de la nature des rapports entre l'ONU et la Commission, la nouvelle convention porte sur des dispositions contractuelles particulières au niveau opérationnel. Pratiquement chaque fois qu'elle essaie de définir les dispositions applicables, des exceptions sont prévues. En fait, la convention ne traite pas la question essentielle de l'incompatibilité entre l'approche de l'ONU et celle de la Commission. Leurs relations resteront donc vraisemblablement tendues, et les difficultés persisteront en matière de suivi et d'audit, par la CE, des activités gérées par les agences des Nations unies.

5.97. Bien que le financement consenti par la Commission consiste en réalité essentiellement en une participation au cofinancement des programmes généraux gérés par les agences des Nations unies (comme c'est le cas pour d'autres donateurs), il se présente sous la forme de contrats relatifs à des projets spécifiques, qui doivent être identifiés séparément du reste des programmes (pratique connue sous le nom de «*earmarking*», c'est-à-dire l'affectation des fonds à des dépenses précises).

5.98. À plusieurs reprises, la Cour a critiqué cette approche ⁽³⁰⁾, qui, en pratique, ne permet pas à la Commission d'obtenir l'assurance qu'elle ne finance pas — directement ou indirectement — des dépenses qu'elle ne veut pas voir imputées à son compte. Il s'agit d'une conséquence inévitable du caractère interchangeable (fongible) des fonds alloués par les différents donateurs.

⁽²⁹⁾ Règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil, du 17 juillet 1998 (JO L 213 du 30.7.1998).

⁽³⁰⁾ Rapport spécial n° 2/97 relatif aux aides humanitaires (JO C 143 du 12.6.1997) et rapport spécial n° 5/98 relatif à la reconstruction en ex-Yougoslavie (JO C 241 du 31.7.1998).

5.99. Les approches de la Commission et des Nations unies n'étant pas de même nature, des procédures et des modalités de contrôle différentes doivent être mises en place; or, une convention telle que celle actuellement en vigueur ne peut concilier les deux méthodes. Dans le cadre du système actuel, la Commission comme les agences des Nations unies continueront d'affecter des ressources de gestion limitées aux tâches administratives et procéduraires, largement improductives, mais néanmoins nécessaires pour pouvoir traiter un volume important de contrats fragmentés et leurs nombreux avenants, sans toutefois pouvoir tirer véritablement profit des efforts déployés.

5.100. Les risques d'impasse qu'engendre cette situation du point de vue du contrôle financier des opérations ont fait l'objet d'échanges de vues entre des représentants autorisés de la Commission et de la Cour depuis novembre 1999. Ces contacts à un niveau élevé n'ont toutefois pas permis de faire admettre par la Commission l'absence de viabilité pratique de l'approche retenue. En effet, il apparaît que la Commission estime se trouver dans l'obligation incontournable de justifier, pièces à l'appui, de façon distincte et complète, les dépenses au financement desquelles elle participe, même lorsque ce dernier ne représente en réalité qu'une partie d'un ensemble indissociable en raison même de ses modalités de mise en œuvre.

5.101. Dans un contexte où le cofinancement des opérations prévaut, le contrôle financier ne peut cependant être efficace que si l'opération concernée est considérée dans son ensemble, depuis le tout début jusqu'à son achèvement complet. La Communauté devrait donc essayer de définir une approche beaucoup plus globale. Pour commencer, elle devrait identifier, sur la base de propositions de la Commission, les agences et les programmes de l'ONU qu'elle est disposée à soutenir financièrement, sur la base de critères tels que:

- a) l'adéquation entre la mission de l'entité concernée et les objectifs de la Communauté;
- b) le caractère globalement satisfaisant de la gestion des programmes mis en œuvre par l'entité concernée;

- c) l'engagement pris par l'entité concernée d'engager une réforme sur le plan administratif et financier;
- d) la capacité globale de l'entité concernée à rendre compte de ses activités;
- e) la qualité des informations que l'entité concernée communique sur les résultats réels de ses activités.

5.102. Une fois prise la décision d'apporter son soutien aux actions mises en œuvre par une agence ou dans le cadre d'un programme, la Commission devrait donc veiller à ce que les objectifs du programme soient atteints et que les résultats soient à la hauteur des prévisions. Elle devrait également s'assurer que les autres donateurs ont bien versé leur contribution au cofinancement et que l'agence des Nations unies concernée prend les mesures nécessaires non seulement à la mise en œuvre du programme, mais aussi à l'établissement de rapports satisfaisants sur l'exécution physique et financière des projets à l'intention des principaux donateurs, notamment elle-même. Un moyen d'y parvenir consisterait pour elle à être représentée en permanence, d'une manière ou d'une autre, au sein des organes de programmation et de gestion des agences des Nations unies, ou à intervenir au niveau du dispositif d'audit de celles-ci. L'ONU devrait se montrer disposée à l'accepter en échange des contributions financières importantes de la Commission, qui est tenue de vérifier et de prouver qu'elle a géré les fonds correctement et de manière efficace.

5.103. L'Union européenne doit également être prête à réduire, voire à suspendre son aide aux agences des Nations unies dont les résultats n'atteignent pas un niveau acceptable. Une telle approche garantirait beaucoup plus sûrement l'optimisation des ressources que celle consistant à centrer artificiellement l'attention sur les détails concernant la mise en œuvre de contrats individuels relatifs à des projets sélectionnés arbitrairement en vue de leur financement par la Communauté.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Évolution et utilisation des crédits en 1999

5.3. Suite aux observations de la Cour dans son Rapport annuel 1998, la Commission a fourni des commentaires détaillés sur la mise en œuvre de la majorité des crédits budgétaires. Dans sa présentation des comptes de l'exercice 2000, la Commission présentera des commentaires plus synthétiques.

Crédits d'engagement

5.4. La Commission continue à œuvrer, à l'intérieur du cadre réglementaire actuel, afin d'éviter une concentration excessive d'engagements à la fin de chaque exercice. Cependant, le budget étant annuel et les procédures réglementaires actuelles de consultation et d'approbation des décisions de financement étant complexes, il y aura toujours tendance à une telle concentration dans la seconde partie de l'année.

Pour ces raisons, la Commission a proposé une réforme de la gestion des aides extérieures visant à:

- cibler le rôle des comités de gestion (avec les États membres) sur les questions de stratégie plutôt que sur l'examen des projets individuels,
- renforcer l'approche multiannuelle de la programmation,
- regrouper d'une manière plus cohérente les tâches auprès d'«Europe Aid»,
- renforcer les ressources.

À condition que ces propositions soient adoptées par les autorités budgétaire et législative, l'on peut s'attendre graduellement à un étalement plus équilibré des engagements sur l'année.

Le rythme d'engagement de crédits sur les autres lignes budgétaires non reprises dans le tableau 5.2 présenté par la Cour paraît en général satisfaisant.

5.5. Le report de crédits constitue une dérogation au principe de l'annualité prévue par le règlement financier.

La libération des crédits provisionnels inscrits au chapitre budgétaire B0-4 0 est liée à la réalisation de certaines conditions, notamment à l'adoption d'une base légale. Le transfert de ces crédits à la ligne s'effectue par voie de virement soumis à l'approbation de l'autorité budgétaire. Pour faire face à la crise des Balkans, l'inscription des crédits dans les lignes mentionnées a été faite par voie d'un BRS plutôt que d'un virement. Cela renforce le fait qu'il est évident que l'autorité budgétaire a reconnu le bien-fondé de la demande de la Commission dans ses AP-BRS (avant-projets de budget rectificatifs et supplémentaires) n° 4 et 5/99.

Crédits de paiement

5.6. La ligne budgétaire B7-4 2 0 0 dispose d'un RAL (reste à liquider) important (115 millions d'euros) et la Commission avait demandé des crédits de paiement en fonction de cette situation. Par ailleurs, la Commission a décidé en 1999 une action destinée à résorber les retards de paiements dans le domaine des relations extérieures et à clôturer le «poids du passé» afin de fermer les anciens projets et diminuer le RAL de la rubrique 4.

La situation politique au Moyen-Orient a eu pour conséquence que la mise en œuvre de la plupart des actions communautaires financées sur la ligne B7-4 2 0 0 a été retardée ou même interrompue. Pour cette raison, la Commission a procédé à des virements de crédits approuvés par l'autorité budgétaire.

5.8. L'augmentation des avances payées en 1999 est normale étant donné l'augmentation de la décentralisation de la gestion du programme Phare. Le phénomène évoqué par la Cour est expliqué, en grande partie, par le paiement effectué dans la dernière partie de l'année des premières tranches vers les fonds nationaux. De toute façon, les chiffres avancés par la Cour doivent être mis en relation avec le volume des programmes adoptés car c'est la seule façon de voir ce qu'ils représentent. C'est ainsi que le montant total des avances faites en 1999 ne représente que 11 % du total des crédits alloués aux pays Phare depuis 1995 (ce qui correspond, à peu près, aux programmes encore en cours) et les avances non utilisées à la fin de l'année ne correspondraient qu'à 6 % de ces montants. De plus, le pourcentage des fonds non utilisés par les PMU/NF à la fin de l'année aurait diminué d'un point par rapport à l'année 1998, ce qui démontre que, par rapport à la masse des crédits à gérer, ces fonds auraient diminué et non augmenté comme l'a suggéré la Cour.

5.11. L'adoption tardive du BRS n° 4/99 a eu comme conséquence qu'un certain nombre de projets n'ont pu être

finalisés pour engagements et démarrer sur le terrain, comme prévu lors de l'introduction du projet par la Commission avant la fin de l'année budgétaire.

5.12. Pour la Yougoslavie, les prévisions de paiements sur l'exercice se sont avérées fiables tout au long de l'exercice; la délégation de Sarajevo s'est retrouvée en difficulté en fin d'exercice alors qu'elle devait faire face simultanément aux engagements auxquels elle a donné logiquement priorité et aux paiements. Les crédits reportés sont d'ailleurs indispensables en 2000 pour faire face au rattrapage des paiements actuellement en cours.

Concernant le report de crédits de paiement pour le chapitre B7-2 1 portant sur 121 millions d'euros, il s'agit d'une situation exceptionnelle et imprévisible. Pour les deux années précédentes, 1997 et 1998, ECHO a utilisé presque l'entièreté des crédits de paiement (les crédits initiaux et les crédits supplémentaires).

La faiblesse relative du taux d'exécution des crédits de paiement pour l'année 1999 s'explique par les trois renforcements d'un montant de 376 millions d'euros pour faire face à la crise au Kosovo et au tremblement de terre en Turquie. Lors de ces renforcements, les mêmes montants en crédits d'engagement et de paiement ont été alloués. Comme une partie de ces renforcements est arrivée seulement au second semestre de 1999 et bien que nous ayons utilisé tous les crédits d'engagement, au niveau des paiements, une partie ne peut être effectuée qu'en 2000 lors de la clôture de ces opérations.

APPRECIATION SPECIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DECLARATION D'ASSURANCE

Phare: système de gestion décentralisée (DIS)

5.16. Les projets gérés de façon centralisée sont systématiquement clôturés (bien que le programme de travail relatif aux audits ait pris du retard et ait quelque peu ralenti ce processus) et des audits sont prévus. Néanmoins, dans l'attente des résultats des audits, la Commission a émis des ordres de recouvrement et effectué autant de dégagements que possible à ce stade. À la fin de 1999, la Commission avait émis, tant pour les programmes centralisés que pour les programmes décentralisés, 625 ordres de recouvrement pour un montant total de 111 millions d'euros et procédé à 711 dégagements pour un total de 225 millions d'euros; elle avait également clos 3 492 contrats pour un montant de 69 millions d'euros.

La procédure de clôture des programmes décentralisés est plus compliquée, lente et graduelle, et mobilise plus de ressources que la procédure de clôture des programmes centralisés, car les

autorités locales doivent participer aux audits.

Malgré les difficultés rencontrées dans la mise en place du service d'audit du SCR, un travail considérable visant la clôture des programmes décentralisés a été déjà mis en œuvre en 1999. Sur base de la documentation disponible, les analyses financières ont été accomplies couvrant les programmes décidés jusqu'à 1995 et dont la période de déboursement s'est achevée en 1998/1999.

5.17. La Commission partage les préoccupations de la Cour. Un effort particulier de clôture des programmes locaux sera entrepris dès la fin de 2000 et poursuivi activement au cours de l'année 2001.

Fonds spéciaux

5.19-5.20. La fourniture d'une aide efficace requiert des moyens appropriés. Le recours à des agents d'approvisionnement sur une base contractuelle est l'un des ces instruments indispensables. Un contrat d'approvisionnement se compose de deux éléments: une commission de gestion et un fonds spécial.

La mise en place des fonds spéciaux est prévue par l'article 31 du cahier des charges relatif aux marchés de services financés par des fonds Phare/Tacis. En théorie, ils peuvent donc être demandés par tout contractant pour un contrat Tacis relatif à l'achat d'équipement ou à l'organisation de voyages d'étude dont les coûts individuels ou totaux dépassent 20 000 euros.

5.20. Les fonds spéciaux, qui constituent une partie des contrats, sont suivis et contrôlés comme des contrats, c'est-à-dire que les dépenses sont vérifiées au plus tard lors de la facturation finale de ce contrat.

Il convient non seulement de trouver des procédures de comptabilité adéquates mais également un moyen efficace de gérer les fonds spéciaux.

Organisations non gouvernementales (ONG)

Systemes de contrôle interne

5.21-5.24. En effet, lors de la réforme des directions générales RELEX (relations extérieures), et notamment de la mise en place du SCR, la Commission a examiné la manière la plus adéquate pour contrôler l'utilisation des fonds alloués à l'aide extérieure passant à un contrôle ex ante allégé et un contrôle ex post plus fin et plus approprié.

Par ailleurs, plusieurs mesures ont été décidées qui répondent aux soucis de la Cour des comptes:

a) la note d'information du 22 juillet 1999 à la Commission sur la sécurité financière des opérations ONG (organisations non gouvernementales) de subventions et d'aides extérieures;

b) l'utilisation du contrat type (obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2000) pour les subventions accordées dans le cadre de l'aide extérieure.

Dans ce contrat sont précisées les modalités de contrôle (audit/évaluation : cet exercice peut avoir des objectifs différents selon les termes de références retenus. Toutefois, pour la ligne budgétaire B7-6 0 0 0, la Commission apprécie les actions en fonction des résultats obtenus par rapport aux besoins exprimés par les bénéficiaires) aux articles 2-8 et 6 de l'annexe II.

Le budget annexé au contrat ne peut inclure que les coûts éligibles repris à l'article 14 de l'annexe II. Il est clairement stipulé dans cet article que les éventuels apports en nature ne sont pas des coûts éligibles au cofinancement communautaire;

c) les conditions générales entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000 ne contiennent plus aucun article sur les obligations et droits découlant d'une subvention. Cela est repris dans le contrat type;

d) l'appel à propositions qui est lancé pour le cofinancement des ces actions ONG précise que le projet devra suivre le cycle du projet, cela afin de faciliter l'appréciation de l'obligation de résultats et d'améliorer la qualité des actions menées notamment par les ONG sur le terrain;

e) pour autant que l'autorité budgétaire accorde les crédits, la Commission poursuivra le travail de déconcentration/décentralisation vis-à-vis des délégations et renforcera les unités du siège concernées. À terme, le renforcement des délégations devrait permettre une plus grande implication dans le suivi des actions cofinancées avec les ONG.

Par ailleurs, la Commission tient à faire remarquer que, outre les quatre évaluations thématiques menées il y a cinq ans, elle vient de lancer une évaluation globale de la ligne budgétaire B7-6 0 0 0 dont les résultats devraient être disponibles à la fin de l'année 2000.

En réponse à la suggestion de la Cour d'une implication plus grande des délégations dans le suivi des actions, il faut souli-

gner que la réforme de l'aide extérieure telle qu'elle a été décidée par la Commission le 16 mai 2000 prévoit un renforcement significatif des moyens mis à la disposition des délégations tant sur le plan du personnel que sur celui des ressources. Cet apport permettra d'élargir les possibilités d'intervention des délégations et d'envisager une implication dans le suivi d'actions mises en œuvre sous l'égide d'ONG cofinancées par l'aide communautaire.

Par ailleurs, les critères de sélection définis par le guide opérationnel pour le traitement des projets, document établi en mars 2000, prennent en considération de façon explicite les performances des ONG requérantes dans le domaine du contrôle interne des actions cofinancées. À titre d'exemple, une «check list» relative à l'évaluation de l'éligibilité [fiche 1b)] inclut une appréciation de la capacité de l'ONG européenne à soutenir des actions proposées par les partenaires locaux (point 13) ainsi que de la nature et de la portée de ses liens avec des organisations similaires dans les pays en développement (point 14).

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

5.25-5.26. Le service concerné a demandé aux ONG des informations complémentaires. Au cas où les informations ne donneraient pas satisfaction, les services émettront un ordre de recouvrement.

Conclusion

5.27. Des améliorations ont été apportées à partir du 1^{er} janvier 2000 (trois principaux changements: contrat type, appel à propositions et système comptable). Ces mesures répondent à la nécessité d'adopter une approche qui tienne compte de l'augmentation rapide du nombre de projets des ONG financés ou cofinancés sur des fonds de l'Union européenne et du besoin d'accroître la qualité et l'impact des mesures. De nouvelles procédures de sélection, d'évaluation et de gestion des projets et des programmes ont été mises en place en vue d'améliorer le contrôle et la transparence. Un contrat type a été instauré pour les subventions; il prévoit un système d'établissement de rapports standardisés accordant une plus grande importance aux résultats. Les règles de comptabilité et de vérification des comptes ont également été changées pour permettre un suivi bien plus homogène et efficace de ces projets.

Système de gestion déconcentrée en Bosnie

5.28. L'organisation actuelle, selon laquelle la section «Contrôle et finances» conjointement avec la section «Opérations» rend compte à la DG RELEX, sera revue pour tenir compte de la communication à la Commission concernant la réforme de la gestion de l'aide extérieure [SEC(2000) 814]. Ce document prévoit la reconstitution du cycle du projet, de l'identification à la mise en œuvre complète, sous la responsabilité d'Europe Aid, qui succède au SCR (service commun

Relex). Les relations entre les délégations et les différents services d'Europe Aid seront déterminées lorsque les changements entreront en vigueur.

5.29. Le manuel de juillet 1999 relatif aux lignes directrices pour la mise en œuvre des programmes Phare et Obnova en Bosnie-et-Herzégovine est actuellement mis à jour pour tenir compte du manuel d'instructions adopté par la Commission en novembre 1999. Une mise à jour supplémentaire du manuel sera nécessaire pour prendre en considération les révisions du manuel du système de mise en œuvre décentralisée Phare, en cours d'examen. Le manuel sera adopté sous sa forme définitive à l'issue de sa révision, après la mise à jour du système de mise en œuvre décentralisée.

Les compétences de l'unité d'assistance technique (UAT) sont énoncées dans le cahier des charges relatif au contrat entre la Commission et le contractant et précisées dans un manuel interne sur les procédures de référence. Ces compétences ont été définies de sorte à réduire au maximum la charge de travail de la délégation tout en maintenant un contrôle approprié des contrats. Le fonctionnement de l'UAT est adapté en permanence pour que l'aide apportée soit aussi efficace que possible, notamment pour l'approvisionnement.

5.30 et 5.31. Une équipe d'audit composée de deux membres du personnel a été mise en place en mars 2000. Elle est chargée d'effectuer des contrôles directs sur place et de passer des contrats avec des experts-comptables indépendants auxquels sont confiés des audits plus approfondis. L'équipe a contrôlé 7 projets mis en œuvre par des ONG; ces contrôles ont donné lieu à un ordre de recouvrement. D'autres contrôles sont actuellement réalisés sur des projets en cours; ils incluent la vérification des versements effectués par les ONG et de l'adjudication des contrats par les ONG.

La délégation a également passé des contrats avec des experts-comptables indépendants pour la réalisation d'un audit approfondi dans deux domaines. Un troisième audit est prévu.

Conclusion générale

5.32. Les systèmes examinés ont déjà été consolidés et améliorés, notamment grâce à la mise en place d'un contrat type.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Rapport spécial n° 7/98 concernant l'Afrique du Sud

Dispersion des actions et centralisation des procédures

5.37. Nécessité de recentrer les efforts: cette recommandation a été intégralement prise en compte, non seulement dans

la nouvelle base juridique qui vient d'être adoptée par le Conseil et le Parlement, mais également dans le nouveau programme indicatif pluriannuel 2000-2002 signé en juin 2000 et qui prévoit expressément un recentrage des efforts et l'adoption d'une approche sectorielle. Cela signifie qu'un ou deux programmes devront être élaborés dans chaque domaine d'action.

5.38. Les mesures de décentralisation à la délégation sud-africaine seront mises en œuvre en 2001.

Coordination avec les autres donateurs

5.39. Depuis février 2000, un réseau informel de consultation des donateurs a été mis en place; il rassemble le PNUD, la Banque mondiale, l'agence américaine pour le développement international (USAID), le Japon, le Canada, les États membres de l'Union européenne et la Commission. Quatre réunions au moins ont eu lieu dans ce cadre. En outre, le département pour la coopération internationale (du ministère sud-africain des finances) a lancé depuis septembre 1998 un rapport sur la coopération au développement en vue d'évaluer l'importance et les effets de l'aide fournie par les donateurs entre 1994 et 2000. Plusieurs études sectorielles et ateliers ont été organisés au cours des 24 derniers mois, auxquels des représentants de tous les donateurs ont participé. Un rapport complet sera soumis le 22 septembre à l'ensemble des donateurs qui seront invités à faire part de leurs commentaires et recommandations sur le moyen d'accroître l'efficacité des futurs programmes de coopération.

5.40. La coordination avec les États membres de l'Union européenne s'est nettement améliorée ces 18 derniers mois. Des mécanismes de coordination efficaces ont été mis en place non seulement pour l'élaboration du document de stratégie nationale, mais également pour le programme indicatif pluriannuel 2000-2002 qui contient maintenant des paragraphes spécifiques sur la complémentarité avec d'autres donateurs, et les États membres de l'Union européenne en particulier. L'étape suivante consiste à mettre concrètement en œuvre les nouveaux programmes pour l'année 2000. Au moins deux projets relatifs aux domaines d'intérêt du programme indicatif pluriannuel (eau et assainissement; appui à la justice) seront cofinancés par la CE et les États membres de l'Union européenne, qui ont coopéré à toutes les étapes d'élaboration de ces programmes, sous l'égide du ministère sud-africain.

Système d'information financière

5.43. La Commission se félicite de l'appréciation généralement positive de la Cour.

Procédures d'évaluation de Phare et de Tacis

5.51. La Commission accueille avec satisfaction la remarque de la Cour sur les progrès importants qui ont été réalisés.

5.52. L'unité responsable de l'évaluation reste séparée des services opérationnels du SCR; cette séparation est bien plus importante pour son impartialité que pour son «niveau».

Au mois de mai, les membres de la Commission chargés des relations extérieures ont décidé d'accorder une plus grande importance à l'évaluation en prenant directement part à la planification des évaluations et au retour d'informations.

Souvent, on ne peut éviter que les experts procèdent à l'évaluation de secteurs pour lesquels ils ont également travaillé pour la Commission. Il est important qu'ils n'évaluent pas les initiatives auxquelles ils ont été étroitement associés auparavant. La Commission s'efforce de respecter ce principe.

5.53. Le cahier des charges relatif à la réalisation des évaluations n'indique pas nécessairement laquelle des trois catégories est concernée; cela ressort normalement de l'objectif énoncé et du champ d'action. Néanmoins, une attention particulière est accordée à cette recommandation.

5.54. La qualité des rapports varie fortement en raison de la nature des processus obligatoires d'approvisionnement et des vicissitudes auxquelles les consultants sont exposés dans des contextes difficiles et, souvent, avec des données limitées. Dans la mesure du possible, on essaie d'éviter l'établissement de rapports excessivement longs dans des délais abusifs, mais l'unité d'évaluation ne peut pas entièrement les écarter car elle doit respecter l'indépendance des équipes d'évaluation. En outre, un rapport «tout juste satisfaisant» est dans certains cas préférable à l'absence de tout document.

La qualité des rapports est une préoccupation constante de l'unité et chaque projet de grande envergure est revu par aux moins deux — voire trois — évaluateurs (faisant partie du personnel). L'unité chargée de l'évaluation et ses travaux ont fait l'objet d'une évaluation externe à la fin de 1999.

5.55. Après «l'évaluation de l'évaluation» susmentionnée, la Commission examine une proposition de l'unité d'évaluation visant à publier conjointement le rapport d'évaluation et la réponse des services concernés par chaque évaluation importante en vue de faciliter le suivi de l'utilisation des évaluations.

AUTRES OBSERVATIONS

Programmes «administration publique» (Phare)

Soutien à l'administration publique dans son ensemble

5.60. L'importance de la réforme de l'administration publique dans les anciens pays communistes était telle que la Commission a décidé de poursuivre les programmes dans ce domaine bien qu'il n'y ait pas de stratégie clairement définie (en effet, l'un des objectifs principaux de ces programmes consistait à exhorter les autorités à élaborer ces stratégies). En l'absence de stratégies détaillées, les objectifs sont restés généraux et les indicateurs de performances étaient souvent moins précis que souhaité.

5.61. Le niveau d'engagement de (certains) pays partenaires est de première importance. Les autres éléments (rotation du personnel, procédures complexes, mauvaise coordination, structures centrales inadéquates) sont secondaires et auraient pu être réglés avec un engagement adéquat de la part du pays partenaire. La Commission n'accepte maintenant que les programmes éprouvés concernant des projets prêts à faire l'objet d'appels d'offres. Le risque d'adjudication précipitée est donc réduit.

5.62. Les rapports réguliers indiquent que la plupart des pays candidats ont réalisé des progrès — bien qu'insuffisants — en ce qui concerne la réforme de l'administration publique. Des actions de formation dans l'administration publique de ces pays étaient nécessaires; par conséquent, la mise en œuvre rapide de mesures à caractère général dans ce domaine était directement utile et efficace — même s'il aurait été, en théorie, souhaitable d'attendre que des stratégies en matière de ressources humaines soient vraiment prêtes pour le secteur public afin d'assurer l'efficacité des activités.

5.63. La qualité des compétences techniques de SIGMA a permis de faire prendre conscience de l'importance d'une administration publique efficace, indépendante et responsable devant l'opinion publique.

Un engagement considérable est nécessaire de la part des pays candidats pour passer d'une étape de sensibilisation à une réforme fondamentale et durable de l'administration publique. Tous les pays doivent fournir des efforts supplémentaires à cet égard.

Aide aux services douaniers

5.64-5.65. Le manque de personnel bien formé, capable d'utiliser l'équipement fourni dans les pays candidats, était très

souvent dû aux salaires très bas proposés dans les administrations des pays Phare. Ces conditions ont favorisé le départ du personnel formé dans le secteur privé.

5.68. La Cour indique, à juste titre, que les activités de coordination ont été transférées à la PCU et à Eurocustoms. Par conséquent, le rôle de la direction générale «fiscalité et union douanière» (TAXUD) ne va pas au-delà de l'élaboration réussie de la «stratégie de préadhésion». L'analyse des déficits et des besoins a révélé la nécessité d'une coordination accrue. Au début de l'année 2000, un rôle plus étendu a donc été confié à la DG TAXUD concernant l'évaluation et la coordination des actions. Il est important que la DG TAXUD joue également un rôle dans le cadre des jumelages et des initiatives des programmes nationaux.

Aide aux services statistiques

5.72. Au cours des premières années d'élaboration et de mise en œuvre du programme statistique multinational Phare, il était nécessaire de réagir de manière efficace à une situation qui évoluait rapidement. Il a donc été décidé de confier directement une mission au CESD afin de mobiliser les compétences essentielles disponibles dans les instituts de statistique des États membres. Après une analyse complémentaire réalisée en 1997, il a été décidé, à compter de 1998, de revoir la nature et l'étendue des missions confiées à l'extérieur et de lancer un appel d'offres selon les procédures types Phare.

Conclusions

5.74. Il a été décidé de clore les programmes plurinationaux en raison de l'engagement et de l'appropriation insuffisants des pays candidats. Dans de nombreux cas, les résultats de ces programmes n'ont donc pas été durables. Les programmes nationaux sont fondés sur des descriptions de projets élaborées par les bénéficiaires qui sont tenus de concevoir eux-mêmes les projets. En outre, un cofinancement est nécessaire de manière générale pour renforcer l'engagement et l'appropriation du bénéficiaire. Cela améliore — mais bien sûr ne garantit pas — la durabilité des résultats du projet.

La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel les programmes plurinationaux Phare se sont avérés être les moyens les plus efficaces pour la mise en œuvre de l'aide dans le domaine de la douane, en particulier au cours des phases préparatoires des programmes relatifs aux douanes (élaboration de plans de travail et réalisation d'analyses comparatives).

Programme de retour des réfugiés en Bosnie

5.76. Les projets proposés par les ONG supposent un certain degré de dégâts des habitations des réfugiés qui retournent éventuellement en Bosnie. Toutefois, dans de nombreux cas, les habitations étaient plus endommagées qu'on ne le supposait. Cela s'explique en partie par le fait que les communautés qui devaient à l'origine bénéficier d'une aide ont reçu des ressources financières de la part d'autres donateurs au cours de la période qui s'est écoulée entre l'élaboration de la proposition et la signature du contrat (tous les donateurs se sont retrouvés dans cette situation). Dans ces circonstances, l'ONG chargée de la mise en œuvre aidera les communautés voisines ou sera tenue de reconstruire un nombre d'habitations endommagées plus élevé qu'au départ.

Concernant la capacité des bénéficiaires à financer les réparations, il convient de noter que le taux de chômage en Bosnie-et-Herzégovine dépasse au total 40 %; cette proportion est encore plus forte parmi les réfugiés qui ont regagné leur pays (voir paragraphe 5.7). Ces familles possèdent, en général, peu ou pas de biens matériels hormis l'habitation où elles espèrent retourner. Toutefois, les bénéficiaires participent souvent aux travaux de remise en état en débarrassant les décombres et en effectuant les travaux de finition. La Commission n'exclut pas les projets d'auto-assistance.

5.77. Il est juste de dire que des conditions de mise en œuvre difficiles ont ralenti la mise en œuvre du programme pour 1998. Ce programme, élaboré en étroite coopération avec les autres principaux acteurs de la promotion du retour et coordonné par la task-force chargée du retour des réfugiés, a été crucial pour le retour des premiers réfugiés. Pour favoriser le retour des minorités, les ONG ont dû participer à des travaux de longue haleine, aux niveaux politique et social, ce qui a engendré des retards. Le conflit au Kosovo a également retardé les retours, en particulier vers la République Srpska.

En septembre 2000, 73 % des habitations remises en état dans le cadre du programme 1998 étaient occupées contre une proportion de deux tiers au moment de l'audit de la Cour. Cette proportion s'élève à 88 % pour les logements reconstruits au titre des programmes de 1996-1997. Le plan de mise en œuvre de la législation relative à la propriété instauré par le Haut Représentant en octobre 1999 vise à faciliter la récupération de la propriété par les occupants légitimes; cette mesure devrait encourager davantage les retours et donc accroître les taux d'occupation à brève échéance.

5.78. À la fin de 1997, il était entendu que des prêts à taux réduit seraient accordés pour favoriser la création d'emplois. Le budget consacré aux retours en 1998 a été essentiellement affecté à la reconstruction matérielle. Le programme prévoyait

également de financer certaines mesures de création d'emplois, notamment la fourniture de services de conseils pour aider les réfugiés à demander un prêt et d'autres moyens de financement pour la création d'emplois mis à disposition par d'autres donateurs. La région de Drvar, qui joue un rôle crucial dans le cadre du retour des minorités, faisait figure d'exception; une grande partie de l'aide accordée pour les programmes de création d'emploi s'inscrivait dans le cadre du programme.

Selon un rapport récent sur le volet du programme de 1998 relatif à la création d'emplois, établi à la demande de la délégation, les perspectives d'emploi n'ont pas encouragé les bénéficiaires à rentrer. Cependant, elles contribueront sans aucun doute au caractère durable des retours. À cet égard, le fonds à effet rapide a été créé en 1999 pour améliorer et coordonner l'ensemble des activités dans ce domaine.

Observations concernant des éléments de la bonne gestion financière et résultant de l'audit d'ONG

Appréciation

5.81. La Commission reconnaît le problème de délai souligné par la Cour et a mis en œuvre des procédures à ce sujet en 2000.

5.83. Les critères de sélection sont accessibles aux tiers puisqu'ils figurent à la fois dans le règlement du Conseil évoqué ci-dessus (articles 1^{er} et 2) et dans les conditions générales formant partie intégrante des contrats signés avec les ONG et figurent également dans deux guides opérationnels publiés en mars et septembre 2000. Lors de l'instruction des demandes, les services responsables veillent au respect de ces dispositions réglementaires.

L'information externe est assurée depuis novembre 1999 par une ligne d'assistance téléphonique transmettant des informations sur l'état d'avancement des projets par messagerie électronique, télécopieur ou téléphone et sur un site Web de l'unité ONG qui comprend des renseignements administratifs de base complétant depuis peu les activités de la ligne d'assistance téléphonique. Par ailleurs, le CLONG, par le biais de ces contacts avec les réseaux nationaux des ONG de développement de chaque État membre, contribue à diffuser l'information auprès des ONG individuelles.

Établissement de rapports

5.86. Les cahiers des charges des ONG prévoient certains coûts administratifs. Pour les ONG européennes, la limite était fixée en 1999 à 6 % du total des coûts directs éligibles — cette proportion a augmenté depuis. La Commission examine actuellement la question des coûts administratifs incombant aux partenaires locaux.

5.87. L'article 15.7 du contrat type précise les modalités sur les taux de change depuis le 1^{er} janvier 2000.

5.88. La Commission a mis en place (depuis le 1^{er} janvier 2000) un système d'établissement de rapports normalisés pour tous les contrats de subvention. En outre, l'appel à propositions publié en juin 2000 normalise toutes les structures de propositions de projets.

Résultats

5.89-5.92. Depuis 1988, les ONG ont la possibilité de présenter des actions dont la durée s'étale sur cinq ans et non plus sur trois ans comme par le passé. Il leur était globalement permis d'introduire une deuxième ou plusieurs autres phases pour autant que ces phases renforcent et/ou élargissent ce champ des activités déjà cofinancées.

5.90. Eu égard au cadre de référence des actions, les conditions générales établies en janvier 2000 précisent sans ambiguïté que «la donation globale s'articule autour d'un document synthétique fourni par l'ONG ou le réseau, indiquant comment elle a l'intention d'utiliser la donation globale, en particulier: l'approche de l'ONG concernant l'utilisation des petits fonds, les secteurs bénéficiaires, les types d'activités et les principaux pays bénéficiaires» (point 7.1).

Suffisamment détaillé, ce document synthétique est susceptible de constituer une source d'information satisfaisante quant aux actions qui seront entreprises par les ONG bénéficiaires. Par ailleurs, ce dispositif est complété par l'obligation faite aux ONG bénéficiaires d'informer les services de la Commission lors de l'établissement de rapports périodiques sur les activités cofinancées au titre d'une donation globale (point 7.2).

5.91. La Commission partage les préoccupations relatives à la durabilité qui, selon elle, concernent aussi bien les activités du projet et ses participants que les capacités des structures de mise en œuvre à poursuivre à long terme ces activités. Les capacités des structures de développement ont donc été renforcées dans les nouvelles conditions générales de cofinancement. Par ailleurs, les nouveaux formulaires de présentation des projets contiennent toute une partie sur les facteurs assurant la durabilité; les initiateurs des projets sont tenus de fournir des informations à ce sujet.

5.92. Dans le passé, la réalisation d'une évaluation était facultative; l'ONG pouvait décider de la réaliser elle-même ou de la faire cofinancer par la Commission. La Commission a toujours eu la possibilité de lancer ses propres évaluations des projets des ONG et a fait usage de ce droit dans une certaine mesure. Toutefois, les ONG ont généralement transmis à la

Commission les évaluations qu'elles avaient effectuées, qu'elles aient été ou non financées par la Commission; elles ont toujours été utilisées pour évaluer les projets.

Cependant, ces dernières années, la Commission a insisté sur la réalisation d'une évaluation pour plusieurs des projets qu'elle a cofinancés. À l'avenir, l'évaluation constituera un élément de suivi et de contrôle ex post encore plus important, prévu dans les nouvelles conditions générales, en particulier pour les contrats relatifs aux programmes.

Donations globales

5.93. Les donations globales visaient à fournir un mécanisme de financement pour les petits projets et à simplifier leur gestion. Le contrôle a été réalisé sur une base ex post. Des donations globales ont été octroyées à des ONG qui avaient obtenu de bons résultats dans la mise en œuvre de projets et de donations globales précédentes cofinancées par la Commission. Les projets financés dans le cadre des donations globales devaient être en totale conformité avec les conditions générales de cofinancement de 1988 qui constituaient un cadre pour le type de projet et le pays bénéficiaire. Le contrôle ex post a permis de refuser les projets qui n'étaient pas conformes aux conditions générales et de rembourser les fonds. Ni la Commission ni ses délégations ne sont en mesure d'exer-

cer un contrôle ex ante sur des miniprojets et la donation globale est considérée comme un moyen très satisfaisant de permettre aux ONG de financer les petits projets de façon rapide et flexible.

Conformément aux nouvelles conditions générales, la durée des donations globales est passée d'un à trois ans. Elles doivent maintenant faire l'objet d'une demande explicite de l'ONG, qui doit par ailleurs indiquer comment elle envisage d'utiliser la donation globale et les petits fonds, et quels secteurs et types d'activité seront financés.

Convention entre la Communauté européenne et l'Organisation des Nations unies

5.94-5.103. La Commission est d'avis que la Cour sous-estime non seulement l'utilité de la convention du 9 août 1999 mais également l'ampleur de la réorientation des relations entre la Communauté européenne et l'ONU. Les recommandations de la Cour à cet égard ne reflètent pas entièrement la situation politique et administrative générale. De plus, la Commission doit respecter le règlement financier ainsi que les règlements du Conseil dans des domaines particuliers (par exemple, l'aide humanitaire). Cependant, dans le contexte de sa réforme de l'aide extérieure et de la refonte du règlement financier, la Commission examine de nouvelles approches qui tiendraient compte des propositions de la Cour.

CHAPITRE 6 (*)

Dépenses administratives

| 6.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
|--|-----------|
| Dépenses de fonctionnement des institutions et organes communautaires | 6.1-6.32 |
| Introduction | 6.1 |
| Exécution budgétaire | 6.2-6.3 |
| Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance | 6.4-6.11 |
| Fiabilité des comptes | 6.5-6.8 |
| Légalité et régularité des opérations sous-jacentes | 6.9-6.11 |
| Suivi des observations antérieures | 6.12-6.28 |
| Suivi du rapport spécial relatif aux indemnités des députés | 6.13-6.17 |
| Suivi des observations du rapport annuel 1996 relatives aux indemnités des membres du Comité économique et social et du Comité des régions | 6.18-6.23 |
| Suivi des observations du rapport annuel 1996 relatives aux subventions diverses du titre A-3 | 6.24-6.28 |
| Autres travaux d'audit relatifs aux dépenses de fonctionnement inscrites au budget | 6.29-6.32 |
| Dépenses immobilières | 6.29-6.30 |
| Dépenses des groupes politiques du Parlement européen | 6.31-6.32 |
| Contrôle des organismes communautaires décentralisés | 6.33-6.45 |
| Introduction | 6.33-6.35 |
| Systèmes de comptabilité | 6.36-6.37 |
| Imputation de la TVA | 6.38 |
| Coefficient correcteur | 6.39 |
| Publication des budgets des organismes | 6.40 |
| Contributions au régime communautaire de pensions | 6.41-6.45 |
| Contrôle des Écoles européennes | 6.46 |

(*) Les réponses des institutions à ce chapitre se trouvent p. 169.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS ET ORGANES COMMUNAUTAIRES

Introduction

6.1. La rubrique 5 des perspectives financières «Dépenses administratives» regroupe les crédits de fonctionnement des institutions (partie A du budget dans le cas de la Commission), dont l'exécution est présentée au **tableau 6.1**. Ces crédits sont gérés directement par les institutions et servent essentiellement à régler les traitements, indemnités et pensions des membres et du personnel des institutions communautaires ainsi que les loyers, acquisitions immobilières et dépenses administratives diverses. La répartition entre institutions du personnel ainsi rémunéré est reprise aux **tableaux 6.2** et **6.3**. Ces crédits permettent également, dans le cas de la Commission, de subventionner des associations et organismes concourant à la mise en œuvre de divers aspects des activités de l'Union européenne.

Exécution budgétaire

6.2. Globalement, le taux d'utilisation (paiements et reports à l'exercice suivant) des crédits du budget en 1999 est de 99 %. Le taux d'annulation des crédits est de 1 %. Aucune ligne budgétaire n'appelle de commentaires particuliers quant à son taux d'exécution. La seule non-utilisation notable au niveau des institutions concerne les Comités dont les crédits pour «investissement immobilier, location d'immeuble et frais accessoires» (41,7 millions d'euros sur la ligne C-2 0 de la Structure organisationnelle commune) n'ont été utilisés qu'à hauteur de 14,3 millions d'euros. Cela est principalement dû aux retards pris dans l'opération de reprise des bâtiments Belliard, laissés vacants par le Parlement depuis son déménagement dans son nouveau complexe immobilier et dont l'échéance du bail actuel est fixée à la fin de l'année 2007. Les crédits inutilisés (27,4 millions d'euros) ont finalement fait l'objet, pour 26,4 millions d'euros, d'un report non automatique à l'exercice 2000. La Cour note que ce report est destiné à permettre le préfinancement d'importants travaux d'aménagement, sans l'assurance que les institutions puissent devenir propriétaire des locaux en question à des conditions économiquement acceptables.

6.3. Par ailleurs, la Commission devrait améliorer la manière dont elle présente sa propre analyse de l'exécution budgétaire pour les dépenses administratives. Telle qu'elle est présentée au volume I, tome 2, du compte de gestion ⁽¹⁾, cette analyse se concentre, dans une forme difficilement compréhensible, sur des postes marginaux de la rubrique 5. Elle devrait plutôt contenir

⁽¹⁾ SEC(2000)537-FR-BUDG/C/2, p. 736 et suivantes.

des informations détaillées plus cohérentes sur l'exécution des principales catégories de dépenses administratives que sont les rémunérations, pensions, loyers et opérations immobilières.

Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance

6.4. L'examen effectué par la Cour a porté sur l'ensemble des comptes et opérations concernant les dépenses administratives (rubrique 5 des perspectives financières). Pour l'exercice 1998, la Cour avait commencé par effectuer un audit approfondi des traitements et des opérations immobilières, dont les résultats étaient globalement satisfaisants. Pour 1999, ces mêmes dépenses ont été soumises à des tests analytiques dont les résultats, confortés par quelques tests substantifs, indiquent que la situation n'a pas changé. La Cour a surtout mis l'accent sur les dépenses liées au régime de pensions des anciens fonctionnaires et agents, ainsi qu'à celui des anciens membres de la Commission, de la Cour de justice et de la Cour des comptes. Les dépenses propres aux experts nationaux détachés (END) ont également fait l'objet d'un examen particulier.

Fiabilité des comptes

6.5. La fiabilité des comptes budgétaires et des états financiers à l'appui du bilan consolidé, dans le domaine des dépenses de fonctionnement des institutions et organes communautaires, est affectée par une sous-estimation nette des immobilisations corporelles résultant des faits décrits aux points 8.2 et 8.3.

6.6. **Les engagements hors bilan** font apparaître une diminution de l'évolution de la charge future au titre des pensions, qui passe de 15 milliards d'euros fin 1998 à 12,6 milliards d'euros fin 1999. Cette diminution sensible est due à la forte hausse des taux d'intérêt entre 1998 et 1999, paramètre pris en compte dans les calculs d'actuarialisation. Ainsi que la Commission le signale dans la note explicative correspondante, cette pratique est conforme à la norme IAS 19. La Cour se demande néanmoins si ce paramètre ne devrait pas être pris en compte au travers d'une moyenne sur plusieurs années, afin de rendre l'actuarialisation moins sensible aux évolutions à court terme.

6.7. La Cour estime que les améliorations apportées par la Commission à propos des charges futures liées au régime des pensions (inclusion, par exemple, à partir de

Tableau 6.1 — Dépenses administratives 1999 ⁽¹⁾ (récapitulation par section)

(Mio EUR)

| | Section I | | Section II | | Section III — Partie A (y compris l'Office des publications) | | Section IV | | Section V | | Section VI | | | |
|--|-----------|--------|------------|--------|--|--------|-----------------|--------|------------------|--------|--------------------|--------|--------|--------|
| | Parlement | | Conseil | | Commission | | Cour de justice | | Cour des comptes | | CES ⁽⁶⁾ | | CdR | SOC |
| | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP | CEN/CP |
| Plafond des perspectives financières | 4 723 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Évolution du budget 1999 | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits initiaux | 4 502 | 927 | 337 | 2 923 | 2 923 | 122 | 66 | 27 | 15 | 86 | | | | |
| Crédits définitifs disponibles ⁽²⁾ ⁽³⁾ | 4 504 | 927 | 337 | 2 923 | 2 923 | 123 | 66 | 28 | 15 | 86 | | | | |
| Exécution du budget 1999 ⁽³⁾ | | | | | | | | | | | | | | |
| Crédits utilisés ⁽⁴⁾ | 4 418 | 918 | 333 | 2 884 | 2 884 | 123 | 64 | 25 | 14 | 57 | | | | |
| % des crédits définitifs disponibles | 98 | 99 | 99 | 99 | 99 | 100 | 97 | 90 | 91 | 67 | | | | |
| Crédits reportés à 2000 ⁽⁵⁾ | 26 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 26 | | | | |
| % des crédits définitifs disponibles | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 31 | | | | |
| Crédits annulés | 62 | 10 | 3 | 41 | 41 | 0 | 2 | 3 | 1 | 2 | | | | |
| % des crédits définitifs disponibles | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 10 | 9 | 2 | | | | |

⁽¹⁾ Au sens des perspectives financières.

⁽²⁾ Crédits budgétaires modifiés après prise en compte des budgets rectificatifs et supplémentaires et des virements.

⁽³⁾ Ne comprend pas les crédits reportés de 1998, 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 reconstruits.

⁽⁴⁾ Montants engagés et ayant donné lieu soit à paiement au cours de l'exercice, soit à report automatique à l'exercice 2000.

⁽⁵⁾ Reports non automatiques.

⁽⁶⁾ Y compris 0,3 Mio EUR d'opérations pour compte de tiers financées à partir du FED (pour frais de réunions ACP) ou du budget général.

Pour de plus amples informations concernant l'exécution budgétaire, se reporter aux graphiques III et IV de l'annexe I du présent rapport.

Source: Compte de gestion 1999.

Tableau 6.2 — Situation des effectifs par institution et par catégorie de personnel au 31 décembre 1999

| Institutions | Fonctionnaires | Agents temporaires | Auxiliaires | Agents locaux | JED ⁽⁶⁾ | END ⁽⁷⁾ | Conseillers | Total |
|--|----------------|--------------------|--------------|---------------|--------------------|--------------------|-------------|---------------|
| Parlement européen et Médiateur ⁽¹⁾ | 3 309 | 539 | 195 | 34 | — | — | 1 | 4 078 |
| Conseil | 2 488 | 34 | — | — | — | — | — | 2 522 |
| Commission ⁽²⁾ | | | | | | | | |
| — Fonctionnement [Bruxelles, Luxembourg ⁽³⁾ , Strasbourg] | 15 229 | 553 | 1 034 | — | — | 680 | 12 | 17 508 |
| — Centre commun de recherche ⁽⁴⁾ | 1 032 | 2 071 | 634 | — | — | — | — | 3 737 |
| — Représentations dans l'Union et personnel détaché auprès d'organes décentralisés | 475 | 19 | 24 | 203 | — | — | — | 721 |
| — Délégations, représentations et bureaux extérieurs | 643 | 21 | — | 1 766 | 93 | — | — | 2 523 |
| Cour de justice | 722 | 237 | 6 | — | — | — | 1 | 966 |
| Cour des comptes | 410 | 121 | 21 | — | — | — | 1 | 553 |
| CES/CdR ⁽⁵⁾ | 640 | 89 | 31 | — | — | — | 2 | 762 |
| Total | 24 948 | 3 684 | 1 945 | 2 003 | 93 | 680 | 17 | 33 370 |

⁽¹⁾ Médiateur: 11 agents temporaires et 4 agents auxiliaires.

⁽²⁾ Total Commission: 24 489 (soit 17 379 fonctionnaires, 2 664 agents temporaires, 1 692 agents auxiliaires, 1 969 agents locaux, 93 jeunes experts en délégation, 680 fonctionnaires nationaux détachés et 12 conseillers spéciaux).

⁽³⁾ Y compris l'EUR-OP.

⁽⁴⁾ Personnel du CCR et de la Commission auprès du CCR.

⁽⁵⁾ Comité économique et social et Comité des régions (y compris la structure organisationnelle commune).

⁽⁶⁾ Jeunes experts en délégation (JED).

⁽⁷⁾ Experts nationaux détachés (END).

Source: Institutions concernées.

1999, des charges liées aux pensions des commissaires) doivent être poursuivies. Les informations fournies à présent comprennent la valeur actualisée de l'engagement découlant du régime de pensions au titre de services passés, c'est-à-dire les pensions qui devront être versées aux agents retraités augmentées des droits à pension déjà acquis par les fonctionnaires qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Les états financiers ne font cependant pas apparaître le coût total des droits à pension acquis au cours de l'exercice. N'y figurent que l'apport en espèces des agents [soit actuellement 8,25 % du total des traitements soumis à retenue ⁽²⁾] et la charge décaissée au titre des pensions à payer.

⁽²⁾ Article 83, paragraphe 2, du statut (règlements et réglementations applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes): «Les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime de pensions. Cette contribution est fixée à 8,25 % du traitement de base de l'intéressé, compte non tenu des coefficients correcteurs prévus à l'article 64».

6.8. Une évaluation actuarielle récente ⁽³⁾ indique que le total annuel des coûts liés au financement des droits à pension acquis représente un peu plus du tiers de l'ensemble des traitements soumis à retenue. Ce complément d'information serait nécessaire pour pouvoir évaluer le coût global des ressources humaines à la charge de l'Union. Par ailleurs, une autre information dont la mention serait utile est l'augmentation présumée du nombre de retraités et du coût des pensions pour les années suivantes.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

6.9. L'examen des dépenses engendrées par le **régime de pensions** des anciens fonctionnaires et agents ainsi

⁽³⁾ Évaluation réalisée par KPMG à la demande du Conseil en décembre 1998.

Tableau 6.3 — Situation des effectifs par institution et par lieu d'affectation au 31 décembre 1999

| Lieu d'affectation | Parlement européen et médiateur | | Conseil | | Commission européenne | | | | | | | Cour de justice | | Cour des comptes | | CES/CGR ⁽⁶⁾ | | Total | | | | | | | |
|--|---------------------------------|--------------|---------------------|-------------------|-----------------------|---------------|------------|------------|-------------------------------|--------------|--|-----------------|----------------------------|------------------|------------------------------------|------------------------|------------|------------|------------|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---|
| | 1998 | | 1999 ⁽²⁾ | | 1998 | | 1999 | | Fonctionnement ⁽¹⁾ | | Représentations dans l'Union et personnel détaché auprès d'organes décentralisés | | Délégations ⁽⁵⁾ | | Centre de recherche ⁽⁴⁾ | | Total 1998 | | Total 1999 | | 1998 | | 1999 | | |
| | | | | | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | |
| États membres (siège) | 1 576 | 1 641 | 2 432 | 2 495 | 15 333 | 14 623 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| — Bruxelles | 2 317 | 2 252 | — | — | 2 896 | 2 884 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| — Luxembourg | 60 | 53 | — | 3 | 2 | 1 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| — Strasbourg | 154 | 132 | — | — | — | — | 460 | 721 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| États membres (hors siège) | 4 107 | 4 078 | 2 432 | 2 498 | 18 231 | 17 508 | 460 | 721 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Total États membres⁽¹⁾ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Hors États membres | — | — | 27 | 24 ⁽³⁾ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Total général | 4 107 | 4 078 | 2 459 | 2 522 | 18 231 | 17 508 | 460 | 721 | 2 398 | 2 523 | 2 255 | 1 999 | 2 344 | 2 271 | 986 | 966 | 545 | 553 | 762 | 762 | 32 234 | 31 632 | 31 632 | 31 632 | |

(1) États membres: Belgique: 21 342, Danemark: 35, Allemagne: 325, Grèce: 30, Espagne: 115, France: 163, Irlande: 167, Italie: 1 520, Luxembourg 6 719, Pays-Bas: 197, Autriche: 36, Portugal: 30, Finlande: 25, Suède: 25, Royaume-Uni: 70 (y compris le personnel à frais partagés dont il est question à la note 7).

(2) Médiateur: Bruxelles 3, Strasbourg 12.

(3) Hors Union: Genève 14 et New York 10.

(4) Y compris l'EUR-OP.

(5) Délégations, représentations et bureaux extérieurs.

(6) Bruxelles: 1 633, Luxembourg: 65, Ispra: 1 319, Karlsruhe: 207, Geel: 187, Petten: 168, Séville: 56, Naka: 21, Garching: 49, Culham: 3, Frascati: 8, Cadarache: 27, Jülich: 6, Padova: 2, Washington: 1, Moscou: 1, Tokyo: 1, Belfast: 1, Madrid: 4, Vienne: 1, Utrecht: 2 (y compris le personnel à frais partagés dont il est question à la note 7).

(7) Ces totaux n'incluent pas le personnel à frais partagés entre la Commission et le Centre de recherche. En 1999, ce personnel était au nombre de 1 570 personnes à Bruxelles, 64 à Luxembourg et 104 dans les États membres (hors siège). Si on les incluait, le total pour le Centre de recherche serait de 3 737 personnes et le total global serait de 33 370 (voir tableau 6.2).

(8) Comité économique et social, Comité des régions et structure organisationnelle commune.

Source : Institutions concernées.

que par celui des anciens membres d'institutions n'a pas fait apparaître d'anomalies particulières.

6.10. L'examen des **systèmes de rémunération** des fonctionnaires et autres agents ainsi que l'audit des indemnités versées aux experts nationaux détachés (END) n'a pas révélé d'anomalies significatives au regard de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes. Il a toutefois conduit la Cour à signaler aux services concernés l'imprécision des réglementations applicables pour ce qui concerne la définition du lieu de recrutement.

6.11. La Cour estime que pour les principaux éléments des dépenses de fonctionnement ayant récemment fait l'objet d'un examen approfondi dans les diverses institutions (voir également point 6.4), l'examen de la légalité et de la régularité des opérations correspondantes s'est avéré satisfaisant.

Suivi des observations antérieures

6.12. Sur la base des indications fournies par les institutions et organes communautaires concernés, la Cour a effectué le suivi de plusieurs de ses observations antérieures relatives, notamment, aux indemnités des députés, à celles des membres du Comité économique et social (CES) et du Comité des régions (CdR) ou aux versements des subventions inscrites au titre A-3 du budget de la Commission.

Suivi du rapport spécial relatif aux indemnités des députés

6.13. Le rapport spécial n° 10/98 de la Cour relatif aux frais et indemnités des députés du Parlement européen ⁽⁴⁾ comportait principalement des remarques sur le caractère trop forfaitaire des indemnités de voyage et de frais généraux, sur la fixation discrétionnaire, par les députés, de leur domicile de départ, sur le recours excessif au système de régie d'avances, sur la fragilité de certains documents justificatifs des présences aux sessions ainsi que sur l'absence de contrôle sur les contrats liant les députés et leurs assistants. La Cour recommandait notamment de baser le régime indemnitaire sur la prise en compte des frais réels.

6.14. La revue effectuée par la Cour montre que le Parlement a pris certaines mesures intérimaires, dans

⁽⁴⁾ JO C 243 du 3.8.1998.

l'attente d'un futur «statut» des députés, afin de mettre fin aux anomalies les plus évidentes.

6.15. Dès le 18 juin 1998, le Parlement a pris la décision de principe que le futur régime serait basé sur les frais réels, sauf l'indemnité de séjour qui demeurerait forfaitaire pour des raisons pratiques. Dans les faits, les indemnités de voyage et de séjour ont été remplacées par d'autres indemnités forfaitaires plus proches de coûts de référence (tarif IATA par exemple). Un mécanisme d'identification des anomalies éventuelles relatives aux domiciles de départ a été mis en place. Le nouveau système n'est pas si éloigné des frais réels. Il s'avère parfois plus favorable, parfois moins favorable, aux députés. Globalement, selon les premières estimations du Parlement, il serait d'un coût légèrement moins élevé que le précédent.

6.16. Tout en maintenant une régie d'avances, le Parlement a pris des mesures pour empêcher le préfinancement de titres de transports privés et pour réduire à terme les versements en espèces.

6.17. Les règles de contrôle des présences, les barèmes de l'indemnité forfaitaire de frais généraux ainsi que la réglementation relative à l'indemnité de secrétariat n'ont pas été modifiés. S'agissant, en revanche du régime applicable aux assistants des députés, des propositions de modification du statut des fonctionnaires ont été élaborées et présentées au Conseil *via* la Commission et une décision prise par le bureau du Parlement en avril 2000 assure plus de transparence dans la gestion des contrats de travail de ces assistants.

Suivi des observations du rapport annuel 1996 relatives aux indemnités des membres du Comité économique et social et du Comité des régions

6.18. Le rapport annuel relatif à l'exercice 1996 (points 17.1 à 17.21) faisait notamment état des résultats d'une enquête de la Cour sur les frais et indemnités de voyage et de réunion des membres du CES et du CdR, et notait que des membres de ces organes — proportionnellement beaucoup moins nombreux au CdR qu'au CES — avaient demandé «le remboursement de billets autres que ceux réellement utilisés».

Le CES

6.19. Dans le cadre de la décharge 1996, le Conseil de l'Union européenne avait demandé à la Cour de rendre un avis 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. L'avis n° 7/98 rendu par la Cour le 7 octobre 1998 concluait que le CES avait récupéré les sommes réclamées, mais que celles-ci avaient été déterminées avec une certaine indulgence. Par ailleurs, la Cour constatait les efforts réalisés par le CES pour réformer son système indemnitaire, mais faisait observer que ce dernier devait encore être amélioré.

6.20. Les informations fournies par le CES suite à l'avis de la Cour indiquent que le CES entendait en suivre les principales recommandations (marquage des billets, actualisation permanente des adresses des membres, paiements par virements et non plus par chèques, adaptation des procédures de signature des paiements) et réfléchir à l'examen de mécanismes indemnitaires plus économiques et plus efficaces. La Cour a pu vérifier que, entre fin 1998 et début 2000, le CES avait progressivement mis en œuvre les mesures annoncées.

Le CdR

6.21. Dans sa décision du 4 mai 1999 donnant décharge sur l'exécution du budget pour l'exercice 1997, le Parlement a demandé à la Cour des comptes de «vérifier le bien-fondé et l'efficacité de l'ensemble des mesures prises par le Comité des régions afin que les irrégularités constatées dans le rapport annuel 1996 ne se reproduisent plus»⁽⁵⁾. Fin 1999, la Cour a procédé à l'examen demandé.

6.22. Le CdR avait pris, le 1^{er} avril 1999, certaines mesures pour donner suite au rapport de la Cour. Cependant, ces nouvelles dispositions n'ont pas été appliquées immédiatement avec rigueur. De nombreux manquements à la réglementation nouvellement introduite avaient, au début, amené le contrôleur financier à surseoir à l'apposition de son visa sur les ordres de paiement correspondants. Par la suite, les règles ont semblé être appliquées avec plus de rigueur.

6.23. Toutefois, la Cour n'a pas été en mesure d'attester l'efficacité des mesures prises par le CdR en mars 1999. Depuis, le CdR a renforcé une nouvelle fois sa réglementation en février 2000.

⁽⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1996 (points 17.1 à 17.21).

Suivi des observations du rapport annuel 1996 relatives aux subventions diverses du titre A-3⁽⁶⁾

6.24. Le rapport annuel relatif à l'exercice 1996 (points 15.1.1 à 15.1.24) recommandait, à l'issue d'un examen du système de gestion et de contrôle des subventions de caractère général, que la Commission définisse mieux l'affectation des subventions et les activités éligibles au financement communautaire et qu'elle développe son dispositif de contrôle sur pièces et sur place.

6.25. L'audit de trois organismes subventionnés a permis de constater que la qualité de la gestion des subventions a été améliorée de manière significative, grâce à:

- a) d'une part, l'introduction, en 1998, d'un vade-mecum sur la gestion des subventions, applicable dans tous les domaines des politiques de la Commission lorsqu'aucune règle sectorielle spécifique n'existe;
- b) et, d'autre part, la création d'un réseau de gestion des subventions (décision de la Commission du 24 novembre 1998), ayant notamment pour objet de favoriser une application cohérente et efficace de la politique d'octroi de ces dernières.

6.26. Les règles de publicité des programmes de subventions communautaires, qui découlent de ces mesures, devraient avoir pour effet de rendre l'attribution des fonds plus transparente. Elles prévoient la fixation d'objectifs, de critères d'éligibilité et de sélection ainsi que de conditions financières précises.

6.27. Par ailleurs, la Commission a mis en place, dans les services et directions générales, des cellules budgétaires et financières avec des compétences d'audit, qui devraient assurer, entre autres, un contrôle et un suivi renforcés des subventions.

6.28. Néanmoins, l'amélioration du fichier central des aides financières n'a pas encore été réalisée. Fondé sur les seuls numéros de compte bancaire, le système actuel n'élimine pas les risques de double paiement à un même bénéficiaire.

⁽⁶⁾ Subventions de fonctionnement ou de projet en faveur de diverses organisations d'intérêt européen.

Autres travaux d'audit relatifs aux dépenses de fonctionnement inscrites au budget

Dépenses des groupes politiques du Parlement européen

Dépenses immobilières

6.29. L'adoption par la Cour d'un rapport spécial n° 5/2000 relatif aux dépenses immobilières de la Cour de justice (7) a été pour la Cour l'occasion de présenter des recommandations générales qui intéressent l'ensemble des institutions. L'acquisition des bâtiments de la Cour de justice illustre les problèmes des institutions européennes pour mener leurs projets immobiliers dans le respect des principes de légalité-régularité et de bonne gestion financière.

6.30. Alors que certaines institutions continuent à élargir leurs implantations immobilières (Cour de justice, Cour des comptes, Conseil) et que l'ensemble des institutions va devoir faire face à des besoins immobiliers accrus du fait des élargissements à venir, la Cour tient à rappeler la teneur de ses recommandations:

- a) les institutions devraient toujours obtenir l'autorisation préalable de l'autorité budgétaire avant de s'engager dans un projet immobilier;
- b) afin de planifier leur politique immobilière de manière transparente et efficace, les institutions ont besoin de budgets pluriannuels d'investissement;
- c) les Communautés devraient pouvoir, en modifiant le cadre législatif applicable en la matière, financer, le cas échéant, leurs programmes immobiliers par un appel direct à l'emprunt;
- d) les Communautés devraient avoir la pleine maîtrise administrative, technique et financière de leurs projets immobiliers. Ceci nécessite soit de recourir au coup par coup à des consultants hautement qualifiés, soit de développer, en interne, une expertise appropriée dans un cadre interinstitutionnel;
- e) en cas de délégation à des mandataires, ces derniers devraient respecter les mêmes obligations, notamment en matière de respect des règles de concurrence, que celles qui s'imposent aux Communautés.

6.31. L'adoption par la Cour d'un rapport spécial n° 13/2000 relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen (8) a été, pour la Cour, l'occasion de présenter ses recommandations relatives à ce type de dépenses.

6.32. La Cour a notamment recommandé:

- a) que les critères d'éligibilité de ces dépenses soient clarifiés dans une réglementation unique et que les crédits soient regroupés sur une seule ligne budgétaire;
- b) que les règles applicables au financement des partis politiques soient définies dans la transparence et que le rôle et les activités des groupes, qui sont des organes internes du Parlement, soient précisés;
- c) que l'organisation de la gestion financière, tout en laissant aux groupes une légitime autonomie fonctionnelle, assure la mise en place d'un système de contrôle interne efficace qui permette la pleine application des règles d'exécution du budget communautaire;
- d) que des règles claires soient établies quant au régime de propriété et d'inventaire des biens acquis au moyen des crédits en question pour assurer la protection et la gestion optimale de tous les équipements à la disposition des groupes;
- e) que le rapport annuel de chaque groupe inclue une présentation suffisamment détaillée et informative des objectifs, de la nature et du coût des principales activités financées, et que les comptes certifiés des groupes, publics depuis 1999, soient publiés à l'avenir;
- f) que l'audit externe de l'ensemble des groupes soit confié, pour une période définie, à un seul organisme sélectionné par voie d'appel d'offres, l'auditeur externe recevant un mandat clairement défini de manière à couvrir explicitement le contrôle de la régularité des opérations, jusque dans les États membres, et établissant un rapport annuel pour chaque groupe, adressé directement au président du Parlement;

(7) JO C 109 du 14.4.2000.

(8) JO C 181 du 28.6.2000.

g) qu'une réflexion soit menée sans tarder pour clarifier les relations contractuelles entre les groupes et leurs employés et prestataires ainsi que pour normaliser les contrats sous la supervision des services du Parlement.

à exploiter le système de comptabilité budgétaire SI2, développé et utilisé par la Commission. Le passage à ce système s'est heurté à des difficultés, notamment en raison de la nécessité d'assurer une transition homogène avec les anciens systèmes de comptabilité budgétaire et de garantir sa cohérence avec les systèmes de comptabilité générale, parfois rudimentaires.

CONTRÔLE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DÉCENTRALISÉS

Introduction

6.33. Le contrôle annuel des organismes communautaires décentralisés (OCD) a fait l'objet de rapports annuels spécifiques ⁽⁹⁾, qui seront publiés dans le *Journal officiel des Communautés européennes*.

6.34. Les OCD peuvent se regrouper en trois types:

- les OCD «de la première génération», dont les conseils d'administration reçoivent décharge du Conseil et du Parlement européen,
- les OCD «de la deuxième génération» qui ne sont pas autofinancés et dont l'autorité de décharge est leur propre conseil de direction ou d'administration,
- les OCD «de la deuxième génération» qui sont autofinancés ou partiellement autofinancés et dont l'autorité de décharge est leur propre conseil d'administration.

6.35. Le total des budgets des OCD s'est élevé en 1999 à 266,9 millions d'euros contre 169,5 millions d'euros en 1998, soit une augmentation de 97,4 millions d'euros (voir **tableau 6.4**). Cette croissance est due aux quatre organismes ayant vocation à s'autofinancer, qui y contribuent à concurrence de 85 millions d'euros en raison du développement de leurs activités. Une évolution similaire a eu lieu pour les effectifs de ces organismes, qui sont passés à 1 257 agents en 1999 contre 1 156 en 1998, soit 101 agents de plus, dont 75 dans les organismes ayant vocation à s'autofinancer.

Systèmes de comptabilité

6.36. Fin 1999, pratiquement tous les organismes avaient mis en place et commencé, à des degrés divers,

6.37. Les organismes devraient veiller à ce que leurs systèmes de comptabilité générale soient complets et, notamment, permettent la gestion de comptes de tiers et celle des immobilisations. Outre ces fonctionnalités, les systèmes en question devraient inclure des fonctions de contrôle interne et de production périodique de rapports. Ainsi, les OCD pourraient établir des comptes conformes aux normes généralement admises et assurer un contrôle interne efficace. Le choix du système à utiliser dans le futur devrait, dans le respect des principes de bonne gestion financière, tenir compte des développements attendus en matière réglementaire ainsi que du volume des opérations traitées.

Imputation de la TVA

6.38. Jusqu'en décembre 1998, le règlement financier général prévoyait l'imputation des dépenses TVA incluse, cette dernière pouvant, après remboursement, faire l'objet d'un réemploi. Depuis lors ⁽¹⁰⁾, le règlement financier général impose que les dépenses soient imputées hors TVA. La Cour invite les OCD à transposer ces nouvelles modalités dans leur propre réglementation.

Coefficient correcteur

6.39. Pour les OCD dont le siège n'est pas situé dans la capitale d'un État membre, le coefficient correcteur appliqué est celui fixé pour la capitale de cet État. La Commission devrait, comme elle l'a fait pour les centres communs de recherche, s'assurer que pour ces organismes, il n'y a pas de différence excessive de coût de la vie entre leur siège et la capitale de l'État membre où ils sont implantés et, le cas échéant, proposer au Conseil la fixation d'un coefficient correcteur pour les villes concernées.

⁽⁹⁾ En cours de publication au Journal officiel.

⁽¹⁰⁾ Voir article 27, paragraphe 2 bis, du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, tel que modifié par le règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 du Conseil du 23 novembre 1998 (JO L 320 du 28.11.1998, p. 1).

Tableau 6.4 — Les organismes communautaires décentralisés (OCD) — Budget et effectifs 1998 et 1999

| Nom | Siège | Année de création | Budget (Mio EUR) | | Postes statutaires | |
|---|---------------|-------------------|------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | | | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 |
| I. OCD de la première génération | | | | | | |
| Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) | Thessalonique | 1975 | 12,6 | 15,3 | 81 | 81 |
| Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail | Dublin | 1975 | 13,6 | 14,8 | 83 | 84 |
| II. OCD de la deuxième génération qui ne sont pas autofinancés | | | | | | |
| Agence européenne pour l'environnement (AEE) | Copenhague | 1990 | 16,9 | 18,5 | 62 | 68 |
| Fondation européenne pour la formation (FEF) | Turin | 1990 | 15,2 | 16,2 | 130 | 130 |
| Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) | Lisbonne | 1993 | 7,3 | 8,2 | 40 | 51 |
| Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (AESST) | Bilbao | 1995 | 5,0 | 6,6 | 24 | 24 |
| Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes | Vienne | 1997 | 0,5 | 3,9 | 11 | 19 |
| III. OCD de la deuxième génération qui sont autofinancés ou partiellement autofinancés | | | | | | |
| Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA) | Londres | 1993 | 27,2 | 42,6 | 184 | 203 |
| Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) | Alicante | 1994 | 52,6 | 115,4 | 407 | 437 |
| Office communautaire des variétés végétales (OCVV) | Angers | 1994 | 5,8 | 8,1 | 22 | 29 |
| Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CTOU) | Luxembourg | 1994 | 12,8 | 17,3 | 112 | 131 |
| Total | | | 169,5 | 266,9 | 1 156 | 1 257 |

Publication des budgets des organismes

6.40. Les règlements financiers de tous les OCD requièrent que leurs budgets soient publiés au Journal officiel. Or, sur onze organismes, seuls huit ont publié leur budget pour 1999, sept le 3 décembre 1999 ⁽¹¹⁾ et un le 22 décembre 1999 ⁽¹²⁾. Cette publication tardive s'apparente plus à l'accomplissement d'une formalité qu'à la volonté d'informer le public en temps opportun. Par ailleurs, la quantité, la qualité et la précision des informations fournies sont parfois sommaires. La situation ne s'est pas améliorée puisque, en juin 2000, seul l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur avait publié son budget au Journal officiel ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ JO L 309 du 3.12.1999, p. 1.

⁽¹²⁾ JO L 330 du 22.12.1999, p. 1.

⁽¹³⁾ JO L 330 du 22.12.1999, p. 13.

Contributions au régime communautaire de pensions

6.41. Pour les institutions, le paiement des prestations au titre du régime de pensions est, en vertu des dispositions de l'article 83 du statut des fonctionnaires, mis à la charge du budget communautaire. Leur contribution, la «quote-part patronale», actuellement 16,5 % (voir à cet égard les points 6.7 et 6.8), n'apparaît pas dans leurs budgets respectifs et élude donc les opérations budgétaires intermédiaires auxquelles il conviendrait de procéder, à savoir le débit de la quote-part patronale dans les budgets considérés et la réinscription en crédit de celle-ci en recettes dans le budget de la Commission.

6.42. La pratique appliquée aux institutions a été étendue aux OCD entièrement financés par une subvention du budget de l'Union européenne. Dans un souci de transparence des coûts salariaux des OCD, les montants exigibles au titre de la quote-part patronale au financement du régime de pensions devraient apparaître, soit dans le budget général, soit dans leurs budgets propres.

6.43. Pour les organismes qui sont autofinancés partiellement ou en totalité, il n'a pas paru équitable de faire supporter intégralement par le budget communautaire la charge de la contribution patronale au régime de pensions et en juin 1998, la Commission a invité trois d'entre eux — l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments et l'Office communautaire des variétés végétales — à verser leurs contributions patronales, avec effet rétroactif à la date à partir de laquelle ils avaient commencé à percevoir des recettes propres.

6.44. Seul l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur transfère mensuellement, depuis décembre 1999, sa quote-part patronale au régime des pensions et a versé les arriérés dus depuis 1997, cette date ayant par ailleurs été fixée arbitrairement. L'Office communautaire des variétés végétales a constitué une réserve pour couvrir les cotisations dues. L'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments n'a encore pris aucune mesure. Le Centre de traduction des organes de l'Union

européenne qui s'autofinance très largement depuis 1998 devrait également verser une contribution au système de pensions.

6.45. La Commission devrait, en liaison avec les OCD, faire des propositions pour assurer un cadre juridique adéquat au versement des contributions patronales.

CONTRÔLE DES ÉCOLES EUROPÉENNES

6.46. Le contrôle des Écoles européennes fait l'objet d'un rapport annuel spécifique transmis au conseil supérieur des Écoles européennes. La gestion relative à l'exercice 1999 n'appelle pas de remarques significatives.

RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

6.5. Surestimation des immobilisations corporelles

Voir réponses aux points 8.2 à 8.4.

Le Parlement négocie avec le Conseil un statut unique pour ses membres. Il est prévu que, en cas d'accord avec les États membres, le système actuellement en vigueur pour les indemnités de voyage sera modifié sur la base du principe du remboursement des frais réellement exposés.

6.15. Indemnités des députés

Le Parlement a répondu de façon très détaillée, le 17 juillet 1998, aux observations de la Cour dans son rapport spécial n° 10/98 concernant les indemnités allouées aux députés du Parlement.

Le Parlement souligne la modification de la réglementation intervenue suite aux observations de la Cour par laquelle les députés s'adressant au bureau de voyages du Parlement pour l'achat de titres de transports pour des voyages officiels du Parlement européen dans la Communauté européenne (et couverts par l'indemnité forfaitaire de voyage) sont tenus de payer leurs billets au moment de leur réception.

En outre, le Parlement souligne que le contrôle de la présence des membres aux réunions officielles est toujours d'application.

6.30. Dépenses immobilières

Le Parlement soutient la Cour dans ses recommandations concernant les implantations immobilières des institutions, en particulier la possibilité pour celles-ci de pouvoir emprunter directement pour l'acquisition de biens immobiliers.

6.31. Dépenses des groupes politiques du Parlement

Le Parlement a répondu de façon détaillée, le 22 mai 2000, aux observations de la Cour concernant les dépenses des groupes politiques.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS ET ORGANES COMMUNAUTAIRES

Exécution budgétaire

6.3. La Commission veillera à améliorer la présentation de l'analyse des postes marginaux de la rubrique 5 et analysera en outre l'exécution des principales catégories de dépenses.

Quoi qu'il en soit, la Commission va entamer une réflexion sur la présentation et le contenu du volume 1, tome 2, du compte de gestion dans sa totalité et y apporter des améliorations pour les états financiers de l'année 2000.

Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance

Fiabilité des comptes

6.5. La sous-estimation des immobilisations corporelles est due au fait que les amortissements n'ont pas été calculés par toutes les institutions européennes ou par tous les services et que des immeubles en cours d'achat dans le cadre d'un crédit-bail ou de modalités analogues par le Parlement européen et la Cour de justice n'ont pas été inclus.

Par souci de transparence, la Commission a indiqué dans les notes explicatives, d'une part, les institutions ayant calculé les amortissements et, d'autre part, elle a présenté des informations détaillées au sujet de ces immobilisations.

Le règlement relatif à la gestion comptable du patrimoine des Communautés sera approuvé au cours du quatrième trimestre de l'année 2000 et sera d'application pour toutes les institutions, ce qui constituera sans aucun doute une avancée en la matière.

6.6. À partir de l'exercice 2000, la Commission présentera, en marge du montant calculé conformément à la norme internationale IAS 19, deux valorisations indicatives de la charge future des pensions: la première sera calculée à l'aide du taux d'intérêt utilisé l'année précédente, la seconde sera établie sur la base d'un taux correspondant à la moyenne des dernières années.

6.7. À partir de l'exercice 2000, le montant des droits à pension acquis au cours de l'exercice sera explicitement repris, sur une base actuarielle, dans les états financiers.

6.8. En complément des informations déjà fournies dans le cadre du calcul actuariel des pensions futures, la Commission présentera dès l'exercice 2000 une projection indicative, sur deux ans, du nombre de pensionnés et du coût budgétaire correspondant, sur la base des données disponibles au moment de cette extrapolation.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

6.10. La définition du lieu de recrutement sera précisée dans le cadre d'une modification de la réglementation que la Commission devrait adopter prochainement.

Suivi des observations du rapport annuel 1996 relatives aux subventions diverses du titre A-3 ⁽¹⁾

6.28. L'actuel fichier central des aides financières, conçu pour suivre les paiements, n'est pas un outil adéquat pour identifier d'éventuels cas de double paiement. La Commission examine une solution qui permettrait d'exploiter le registre central des contrats et des contractants qu'il est prévu de créer.

À cet égard, la Commission souhaite souligner que, afin de simplifier et d'améliorer le cadre réglementaire, elle compte insérer dans le règlement financier un nouveau titre consacré à la gestion des subventions. Ce titre, ainsi que ses modalités d'exécution, intégrera les dispositions actuelles du vade-mecum.

Autres travaux d'audit relatifs aux dépenses de fonctionnement inscrites au budget

Dépenses immobilières

6.30. Concernant les recommandations de la Cour en matière de dépenses immobilières, la Commission souhaite apporter quelques précisions:

- a) tout dossier immobilier important ou sensible fait déjà l'objet d'une communication à l'Autorité budgétaire, préalablement à tout engagement;

⁽¹⁾ Subventions de fonctionnement ou de projets en faveur de diverses organisations d'intérêt européen.

- b) et c) les dépenses pluriannuelles et la possibilité de recourir à l'emprunt, dans le domaine immobilier, ont fait l'objet de propositions conformes aux souhaits de la Cour, dans le cadre de la proposition de refonte du règlement financier;
- d) la Commission partage l'opinion de la Cour en matière de maîtrise des projets immobiliers; l'approche interinstitutionnelle développée sur le site de Luxembourg poursuit, entre autres, cet objectif;
- e) la Commission loue (ou loue-achète) des immeubles aménagés, conformément à ses besoins; ces aménagements préalable sont effectués par le propriétaire, en son nom propre.

CONTRÔLE DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DÉCENTRALISÉS

Systèmes de comptabilité

6.36 et 6.37. Si l'installation de SI2 (Sincom 2) a en effet donné lieu à des situations de redondance de systèmes de comptabilité dans le cadre des organismes communautaires décentralisés, le choix de conserver les anciens systèmes de gestion est de la compétence des chefs d'administration. Pour sa part, la DG (direction générale) Budget a fourni toute la documentation disponible pour l'installation de SI2. En 2000, la DG Budget a repris toutes les tâches de support et de maintenance pour la version SI2 de ces agences. Quant à l'alignement de SI2 sur le système de comptabilité générale, la stratégie choisie est entièrement de la responsabilité des comptables des organismes.

Ces organismes utilisent en général des progiciels comptables qui permettent de gérer les immobilisations et les tiers. Si, en effet, certaines agences choisissent de n'utiliser que les comptes centralisateurs afin d'éviter de réencoder les tiers déjà présents dans SI2, ceci dépend entièrement de la compétence du comptable de l'agence. Pour améliorer la situation, une interface entre SI2 et un progiciel comptable est en cours d'élaboration avec l'aide de la DG Budget qui a également fourni des outils complémentaires pour la production de rapports. En dernier lieu, la mise au point d'un module spécifique du système SAP (Systems, Applications and Products in data processing) pour les organismes est en cours sous la conduite de la Fondation de Dublin avec la collaboration de la DG Budget.

Coefficient correcteur

6.39. Compte tenu du coût important des enquêtes statistiques liées à l'établissement des coefficients correcteurs hors des capitales des États membres, la Commission procédera à des vérifications lorsque des éléments objectifs permettant de penser qu'il existe une différence substantielle de coût de la vie entre le lieu d'implantation des organismes et la capitale de l'État membre correspondant seront portés à sa connaissance.

Publication des budgets des organismes

6.40. La Commission rappellera aux agences leur obligation de publier leur budget dès leur adoption par leur conseil d'administration; elle insistera auprès de ces agences pour qu'elles entreprennent un effort conjoint d'harmonisation de présentation de leur budget et de leur publication en vue d'en réduire le coût.

Contributions au régime communautaire de pensions

6.42 et 6.43. Pour les organismes décentralisés, totalement ou partiellement subventionnés par le budget communautaire, la Commission estime qu'exiger le paiement de la part de l'employeur au régime des pensions revient à augmenter, en contrepartie, les subventions inscrites au budget communautaire au profit des organismes décentralisés. Ainsi, suivant la même logique que pour les institutions communautaires, la Commission a donc renoncé à en exiger le paiement.

6.44. Compte tenu de ce qui précède, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, qui est partiellement subventionnée, ne devrait pas verser de contribution. Par contre, les organismes autofinancés, tels que l'Office communautaire des variétés végétales, ou qui ont cessé d'être subventionnés, comme l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (en 1997) versent leur contribution au régime. Pour le centre de traduction, la Commission s'emploie à convaincre cet organisme du bien-fondé du versement de sa contribution.

6.45. La Commission considère que le versement au budget communautaire de la contribution de l'employeur par les organismes autofinancés découle, implicitement, du statut. Elle examinera, en liaison avec ces organismes décentralisés, le besoin éventuel d'améliorer le cadre juridique.

RÉPONSES DE LA COUR DE JUSTICE

Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance

enregistrera à l'actif de son bilan la valeur capitalisée de ses bâtiments, à partir de l'exercice 2000.

Fiabilité des comptes

Amortissements et inventaire

Point 6.5. Bilan consolidé

Tout d'abord, la Cour constate, comme elle l'a d'ailleurs déjà fait dans ses réponses relatives à l'exercice 1998, que le règlement concernant la gestion comptable du patrimoine des institutions des Communautés européennes, dont le projet définit les règles d'amortissements, n'a pas encore été adopté.

Acquisitions immobilières financées sous forme de crédit-bail

La Cour de justice a signé avec le gouvernement luxembourgeois une convention qui prévoit, à l'article 8.4, que la propriété des annexes du Palais lui sera automatiquement transférée lorsque le prix de vente, tel que défini à l'article 8.1, aura été payé. Jusqu'à ce moment-là, la Cour sera considérée comme locataire des bâtiments (voir articles 1^{er} et 11 à 14 de la convention).

La mise en œuvre d'un calcul d'amortissements fait partie intégrante de l'informatisation de la gestion de l'inventaire de la Cour qui s'achèvera d'ici la fin de l'année. Cette informatisation, accompagnée d'un inventaire physique complet, permettra de remédier aux faiblesses constatées par la Cour des comptes.

Le comptable de la Commission, dans ses instructions relatives à la clôture de l'exercice comptable adressées aux différents comptables des institutions, retient une approche économique du contrat de crédit-bail. Il indique que trois conditions doivent être réunies pour que les biens faisant l'objet de «location-financement et droits similaires» soient inscrits à l'actif du bilan:

Autres travaux d'audit relatifs aux dépenses de fonctionnement inscrites au budget

- les risques et avantages du bien sont substantiellement transférés au preneur,
- la location n'est pas résiliable sauf à payer une indemnité de résiliation dissuasive,
- la location assure au bailleur le recouvrement de sommes investies en capital ainsi que leur rémunération.

Dépenses immobilières

La Cour de justice tient à rappeler, comme elle l'a déjà indiqué dans ses réponses au rapport spécial n° 5/2000 de la Cour des comptes, qu'elle partage le constat fait par la Cour des comptes, selon lequel le cadre budgétaire et financier dans lequel les institutions européennes doivent répondre à leurs besoins immobiliers est inadapté, et qu'elle souscrit par conséquent pleinement aux recommandations formulées par la Cour des comptes pour y remédier.

Il apparaît que, selon une optique économique, ces trois conditions peuvent être considérées comme remplies.

C'est dans ce cadre néanmoins que la Cour de justice a dû, au cours des vingt dernières années, en collaboration avec les autorités luxembourgeoises, prendre des mesures pour faire face à des besoins immobiliers en augmentation constante et rapide, déterminés par un accroissement important du contentieux, la création du Tribunal de première instance, les élargissements successifs de la Communauté et l'augmentation des effectifs de l'institution.

Aussi, par souci d'harmonisation de la présentation de ses informations comptables avec les autres institutions, la Cour

RÉPONSE DU COMITÉ DES RÉGIONS

6.2. En fait, il n'y aura pas de préfinancement avant la signature par les deux Comités d'un contrat de bail emphytéotique avec option d'achat, qui assurera à la fois des conditions économiquement acceptables et en même temps (en vertu de l'option d'achat) que les droits et obligations du propriétaire resteront avec les deux Comités.

À la date de la réponse (13 octobre 2000) les deux Comités sont sur le point de signer ce contrat. Les 26,4 millions d'euros ne seront utilisés qu'à partir du moment de la signature du contrat et seront destinés aux besoins spécifiques des deux Comités.

CHAPITRE 7 (*)

Instruments financiers et activités bancaires

| 7.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
|---|-----------|
| Fonds de garantie relatif aux actions extérieures | 7.1-7.9 |
| Introduction | 7.1-7.2 |
| Situation et évolution du Fonds | 7.3-7.8 |
| Suivi des observations antérieures | 7.9 |
| Fonds européen d'investissement | 7.10-7.16 |
| Gestion budgétaire des mesures sous mandat | 7.11 |
| Exécution budgétaire | 7.12 |
| Suivi des observations antérieures | 7.13-7.15 |
| Gestion de fonds propres | 7.16 |
| Mécanisme financier de l'Espace économique européen | 7.17-7.30 |
| Établissement | 7.17 |
| Participants et contributions | 7.18 |
| Pouvoirs décisionnels et gestion | 7.19-7.20 |
| Gestion budgétaire | 7.21-7.22 |
| L'audit de la Cour | 7.23 |
| Accès aux informations concernant les projets | 7.24 |
| Observations résultant des audits effectués sur place | 7.25-7.30 |
| Descriptions de projets présentées au comité du mécanisme financier | 7.26-7.27 |
| Suivi des coûts | 7.28-7.30 |

(*) Les réponses de la Commission à ce chapitre se trouvent p. 183.

FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

Introduction

7.1. Institué le 31 octobre 1994 par le règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil ⁽¹⁾, le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, dont la création avait

été décidée par le Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992, intervient en cas de défaillance du bénéficiaire d'un prêt accordé ou garanti par la Communauté à ou dans un pays tiers. Lorsque le bénéficiaire est toujours défaillant trois mois après la date d'échéance, le Fonds rembourse la trésorerie communautaire qui a entre-temps assuré le service de l'emprunt.

7.2. La Cour a contrôlé le Fonds au titre de l'exercice clos le 31 décembre 1999, d'une part, auprès de la Commission en ce qui concerne la gestion administrative et, d'autre part, auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour ce qui est de la gestion

⁽¹⁾ JO L 293 du 12.11.1994, p. 1.

financière. À la suite de ces contrôles, sans préjudice de l'observation figurant au point 7.8, la Cour n'a pas de remarque à formuler.

Situation et évolution du Fonds

7.3. Depuis sa création, le Fonds de garantie a été alimenté par des versements du budget totalisant 1 638,4 millions d'euros au 31 décembre 1999 (voir **tableau 7.1**). Il a été appelé en garantie pour 441,6 millions d'euros (dont 14,8 millions d'euros d'intérêts de retard) et a reçu 327,0 millions d'euros de recouvrements tardifs en provenance des débiteurs défaillants (dont 41,3 millions d'euros d'intérêts de retard).

7.4. Au 31 décembre 1999, le solde des défaillances s'établit à 184,6 millions d'euros (dont 43,5 millions d'euros d'intérêts de retard). Le détail est fourni au **tableau 7.2**.

7.5. En 1999, 300,1 millions d'euros ont été virés au Fonds à partir de la réserve pour garantie, alors qu'a été reversé un montant de 297,8 millions d'euros, correspondant à la différence entre le montant réel du Fonds au 31 décembre 1998 avant rémunération de la BEI — 1 281,2 millions d'euros — et son montant objectif de 983,4 millions d'euros, soit 10 % de l'encours des garanties ⁽²⁾.

7.6. Au 31 décembre 1999, le rapport entre les disponibilités du Fonds — 1 313,1 millions d'euros — et l'encours des opérations de prêt et de garantie de prêt en faveur des pays tiers, majoré des intérêts dus et non

payés (12 052 millions d'euros) était de 10,9 % (voir **tableau 7.1**).

7.7. Au cours de l'exercice, le Fonds a été appelé trois fois en garantie pour un montant total de 16,3 millions d'euros (dont 1,2 million d'euro d'intérêts de retard) et a perçu 5,3 millions d'euros (dont 2,0 millions d'euros d'intérêts de retard) de remboursements tardifs de la part des bénéficiaires.

7.8. L'activité du Fonds de garantie a généré en 1999 un revenu d'intérêt net de 41,1 millions d'euros, représentant un rendement global moyen de 3,43 % hors plus-value sur cession de titres, tandis que la commission annuelle de 0,05 % due au titre de 1999 en rémunération de la gestion financière du Fonds assurée par la BEI s'élevait à 0,6 million d'euros. Ce taux de rémunération est identique depuis 1995 ⁽³⁾, alors que, entre-temps, le montant du Fonds a augmenté de plus de quatre fois. Au vu de l'expérience acquise en matière de gestion financière et du niveau atteint par le Fonds, le niveau de la commission annuelle devrait être réexaminé.

Suivi des observations antérieures

7.9. En 1998, le reversement au budget de l'excédent de 66 millions d'écus du Fonds au 31 décembre 1997 avait été comptabilisé dans les charges du compte de pertes et profits. La Cour avait estimé que cette méthode de comptabilisation contrevenait non seulement au principe d'image fidèle mais générait aussi une perte sans fondement réel. La Commission en a tenu compte en 1999 et a comptabilisé uniquement au bilan le reversement au budget de l'excédent de 297,8 millions d'écus du Fonds au 31 décembre 1998.

FONDS EUROPÉEN D'INVESTISSEMENT

7.10. Le Fonds européen d'investissement (FEI) a été constitué le 14 juin 1994 en vue d'offrir une capacité financière additionnelle pour soutenir le développement des réseaux transeuropéens (RTE) et des petites et moyennes entreprises (PME), et ce conformément aux

⁽²⁾ Selon l'article 3 du règlement, «le montant du Fonds doit atteindre un niveau approprié, ci-après dénommé "montant objectif". Le montant objectif est fixé à 10 % de l'encours en principal des engagements de la Communauté découlant de chaque opération, majorés des intérêts dus et non payés. Lorsque le montant objectif est dépassé en fin d'année, l'excédent est reversé à une ligne spécifique de l'état des recettes du budget général des Communautés européennes». Depuis 1997, ce rapport a constamment dépassé le taux de 10 % fixé comme montant objectif. À partir du 1^{er} janvier 2000, le taux du montant objectif a été ramené à 9 %. Règlement (CE, Euratom) n° 1149/1999 du Conseil du 25 mai 1999 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 139 du 2.6.1999).

⁽³⁾ Le Fonds ayant atteint 300 millions d'écus au 31 décembre 1995, le taux de rémunération de la BEI a été ramené de 0,125 % à 0,05 % des avoirs mensuels moyens du Fonds avec effet rétroactif au 31 décembre 1994. Depuis l'origine, le Fonds a versé à la BEI 1,8 million d'euros au titre de la commission de gestion.

Tableau 7.1 — Mouvements et situation du Fonds de garantie

(Mio EUR)

| Exercices | Versements (¹) | Appels en garantie (²) | Rembourse- ments tardifs | Résultats (³) | Rémunération de la BEI | Reversements au budget | Total disponi- bilités du Fonds au 31 décembre | Encours garantis (⁸) | Taux de couverture (en %) |
|--------------|--------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|---|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1994 | 293,7 | — | — | 0,5 | — | — | 294,2 | 6 017 | 4,9 |
| 1995 | 250,8 | (303,1) | 35,6 | 23,4 | 0,2 | — | 300,9 | 5 882 | 5,1 |
| 1996 | 235,4 | (52,5) | 55,7 | 18,0 | 0,2 | — | 557,4 (⁴) | 6 715 | 8,3 |
| 1997 | 286,1 | (54,3) | 45,0 | 27,5 | 0,3 | — | 861,8 (⁵) | 7 960 | 10,8 |
| 1998 | 272,4 | (15,4) | 185,3 | 42,6 | 0,5 | 66,0 | 1 280,7 (⁶) | 9 834 | 13,0 |
| 1999 | 300,1 | (16,3) | 5,3 | 41,1 | 0,6 | 297,8 | 1 313,1 (⁷) | 12 052 | 10,9 |
| Total | 1 638,4 | (441,6) | 327,0 | 153,1 | 1,8 | 363,8 | | | |

(¹) Alimentation du Fonds de garantie conformément au règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du 31 octobre 1994.(²) Le Fonds de garantie a été appelé à partir de janvier 1995 pour rembourser des défaillances.(³) Le résultat représente la différence entre les intérêts rémunérant les dépôts du Fonds et la commission de gestion prélevée par la BEI.(⁴) Déduction faite des commissions BEI non versées au 31 décembre 1996, soit 0,1 Mio EUR.(⁵) Déduction faite des commissions BEI non versées au 31 décembre 1997, soit 0,3 Mio EUR.(⁶) Déduction faite des commissions BEI non versées au 31 décembre 1998, soit 0,5 Mio EUR.(⁷) Déduction faite des commissions BEI non versées au 31 décembre 1999, soit 0,6 Mio EUR.(⁸) Y compris intérêts de retard courus et non perçus au 31 décembre sur les défaillances.

Source: Commission.

Tableau 7.2 — Mouvements en cumul depuis la création du Fonds de garantie et situation des défaillances au 31 décembre 1999

(Mio EUR)

| Pays | Mobilisation du Fonds | | | Recouvrements par le Fonds | | | Solde des défaillances | | |
|-------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|----------------------------|--------------|-----------------------|------------------------|--------------------|--|
| | Capital | Intérêts | Intérêts de retard | Capital | Intérêts | Intérêts de retard | Capital | Intérêts | Intérêts de retard (¹) |
| | (1) | (2) | | (3) | (4) | | (5) = (1) - (3) | (6) = (2) - (4) | |
| Arménie | 57,6 | | 0,9 | 57,6 | | 9,3 | | | |
| Géorgie | 113,3 | 14,9 | 2,1 | 113,3 | 14,9 | 17,0 | | | |
| Kazakhstan | | 1,6 | | | 1,6 | | | | |
| Kirghizstan | | 0,7 | | | 0,7 | | | | |
| Tadjikistan | 54,5 | 8,7 | 1,3 | | | 3,5 | 54,5 | 8,7 | 11,3 |
| Turkménistan | 44,9 | 1,0 | 0,8 | 44,9 | 1,0 | 2,7 | | | |
| Ukraine | 31,9 | | 1,0 | 31,9 | | 1,6 | | | |
| Ex-Yougoslavie | 37,7 | 60,0 | 8,7 | 6,2 | 13,6 | 7,2 | 31,5 | 46,4 | 32,2 |
| Sous-total | 339,9 | 86,9 | 14,8 | 253,9 | 31,8 | 41,3 | 86,0 | 55,1 | 43,5 |
| Total | | 441,6 | | | 327,0 | | | 184,6 | |

(¹) Cette colonne inclut les intérêts courus entre la date d'intervention du Fonds et la clôture de l'exercice, si bien qu'un rapprochement entre les trois colonnes d'intérêts de retard n'est pas possible.

Source: Commission.

vœux du Conseil européen réuni à Édimbourg en décembre 1992. À la date du 31 décembre 1999, son capital de 2 000 millions d'euros avait été souscrit par la Communauté (30 %), la BEI (40 %) et un consortium d'institutions financières (19,95 %) (4). La participation communautaire avait été libérée à hauteur de 20 %, soit 120 millions d'euros, versés entre 1994 et 1997.

Gestion budgétaire des mesures sous mandat

7.11. Le FEI a géré en 1999 trois mesures financées par le budget communautaire: le projet pilote «Croissance et environnement» (5), la «Facilité technologique européenne — assistance au démarrage» et le «Mécanisme de garantie pour les PME». Ces deux dernières mesures composent, avec la mesure intitulée «Entreprise conjointe européenne», gérée directement par la Commission, le programme d'assistance financière aux PME innovantes et créatrices d'emploi (6).

Exécution budgétaire

7.12. Les versements cumulés du budget communautaire au FEI pour ces mesures s'élevaient à la fin de 1999 à 145 millions d'euros dont 60 millions d'euros pour la «Facilité technologique européenne — assistance au démarrage», 60 millions d'euros pour le «Mécanisme de garantie pour les PME» et 25 millions d'euros pour le projet pilote «Croissance et environnement» (voir **tableau 7.3**).

Suivi des observations antérieures

7.13. Dans son rapport annuel 1998, la Cour avait rappelé qu'un taux d'exécution budgétaire de 100 % calculé à partir du seul budget communautaire pouvait masquer une sous-utilisation des fonds budgétaires par le mandataire et, dans les faits, une faible mise en œuvre du programme financé. Tel était le cas, en 1998, du projet pilote «Croissance et environnement». Cette situation s'est améliorée en 1999, exercice pour lequel le montant

cumulé des fonds utilisés s'élevait à 5,8 millions d'euros, soit un taux d'exécution réel cumulé de 23 % de ce projet pilote dont l'exécution budgétaire est achevée depuis deux ans (voir **tableau 7.4**).

7.14. En ce qui concerne d'autres mesures gérées sous mandat, le FEI avait utilisé, au 31 décembre 1999, pour la «Facilité technologique européenne — assistance au démarrage» un total de 14,3 millions d'euros dont 12 millions d'euros en investissements sur 60 millions d'euros versés, soit un taux d'exécution réel de 24 % (voir **tableau 7.5**).

7.15. Le décalage entre l'exécution budgétaire et l'exécution réelle de ces programmes, qui est en partie inévitable, n'apparaît toujours pas clairement dans les comptes communautaires, ce qui pose un problème en regard des principes de transparence et d'annualité. En effet, dès lors qu'ils figurent au bilan du FEI à la rubrique «actifs détenus pour compte de tiers», le solde des comptes sur lesquels sont versés les fonds budgétaires et les intérêts perçus sur ces comptes au cours de l'année écoulée devraient faire l'objet d'une note explicative au bilan financier de la Communauté.

Gestion de fonds propres

7.16. Compte tenu de la nature du capital du Fonds (voir point 7.10) et malgré ses efforts antérieurs, la Cour n'a pu avoir un accès complet aux informations nécessaires concernant les actions financées sur les fonds propres. Des discussions sont actuellement en cours dans le but de préciser des modalités de contrôle acceptables pour toutes les instances concernées.

MÉCANISME FINANCIER DE L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Établissement

7.17. Le mécanisme financier de l'Espace économique européen (MF-EEE), régi par le protocole 38 de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) signé le 2 mai 1992 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, a été établi par les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Il a pour objectif de contribuer à réduire les disparités économiques et sociales entre les régions de l'EEE, moyennant l'octroi de subventions non remboursables et de bonifications d'intérêts sur des prêts octroyés par la BEI, obtenus directement ou

(4) 10,05 % n'étaient pas encore souscrits.

(5) Amendement n° 0233 du Parlement au projet de budget de la Communauté pour 1995 (JO C 18 du 23.1.1995, p. 317).

(6) Décision du Conseil du 19 mai 1998 concernant des mesures d'assistance financière aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes et créatrices d'emploi (98/347/CE).

Tableau 7.3 — Mesures gérées par le FEI sous mandat et pour le compte de la Communauté

(1 000 EUR)

| Intitulé | Ligne budgétaire | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | Cumul paiements à la fin 1999 | | 2000 | | 2001 | | Années suivantes | | Cumul budget 1995-2001 | | | | | | | | |
|---|------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement | Crédits de paiement | Crédits d'engagement |
| Croissance et environnement | B5-3 2 3 | 9 000 | 6 000 | 12 500 | 11 500 | 11 500 | 11 500 | 5 000 | 7 500 | 7 500 | 7 500 | 7 500 | - 1 500 | | | | | | | | | 25 000 | 25 000 | | | | | |
| Facilité technologique européenne — Démarrage | B5-5 1 0 | | | | | | | | | | | | | 100 000 | 50 000 | 25 000 | | | | | | | | | | | | |
| Mécanisme de garantie | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | | | | | 118 000 | 70 000 | 35 000 (*) | 60 000 | | | | | 118 000 | 35 000 | 73 000 | 108 000 | 336 000 | 336 000 | |
| | | | | | | | | | | | | | 60 000 | 60 000 | 145 000 | | | | | | | 361 000 | 361 000 | | | | | |

(*) La répartition des paiements entre les deux mesures n'est pas indiquée dans la clôture budgétaire.

Source: Commission.

Tableau 7.4 — Évolution budgétaire du projet pilote «Croissance et environnement»

(1 000 EUR)

| Intitulé | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | Total | |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Engagements | Paielements | Engagements | Paielements | Engagements | Paielements | Engagements | Paielements | Engagements | Paielements | Engagements | Paielements |
| Total crédits disponibles | 9 000 | 6 000 | 12 500 | 11 500 | 5 000 | 7 500 | - 1 500 | - | - | - | 25 000 | 25 000 |
| Exécution budgétaire | 9 000 | 6 000 | 12 500 | 11 500 | 5 000 | 7 500 | - 1 500 | - | - | - | 25 000 | 25 000 |
| Taux d'exécution (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | - | - | - | 100 | 100 |
| Utilisation par le FEI | - | - | - | - | - | 141 | - | 1 325 | - | 4 326 | - | 5 792 |
| Taux d'exécution cumulé (%) | - | - | - | - | - | 0,56 | - | 5,86 | - | 23,17 | - | 23,17 |

Source: Commission (données révisées pour 1997 et 1998).

Tableau 7.5 — Exécution de la ligne budgétaire B5-5 1 0 «Facilité technologique pour les PME» pour l'action «Facilité technologique — Assistance au démarrage»

(1 000 EUR)

| Intitulé | 1998 | | 1999 | | Total | |
|---|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| | Engagements | Paiements | Engagements | Paiements | Engagements | Paiements |
| Total crédits disponibles à la ligne B5-5 1 0 | 100 000 | 50 000 | 118 000 | 70 000 | 218 000 | 120 000 |
| Exécution budgétaire | 100 000 | 50 000 | 118 000 | 70 000 | 218 000 | 120 000 |
| Taux d'exécution (%) | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Utilisation par le FEI pour l'action «Aide au démarrage» | | | | | | |
| Crédits versés sur le compte fiduciaire | — | 25 000 | — | 35 000 | — | 60 000 |
| Crédits utilisés par le FEI | — | — | — | — | — | 14 300 |
| Taux d'exécution (%) | — | — | — | — | — | 23,83 |

Source: Commission.

indirectement (par exemple *via* des intermédiaires financiers) dans les pays bénéficiaires. L'assistance financière est destinée à soutenir des initiatives publiques et privées, en priorité dans les domaines de la protection de l'environnement, des transports, de la formation et de l'enseignement. Les régions éligibles sont la Grèce, l'île d'Irlande, le Portugal et certaines régions d'Espagne.

Participants et contributions

7.18. Les pays participant au MF-EEE sont l'Autriche, la Finlande, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suède. Conformément à la déclaration commune des États membres de l'AELE, et en vertu du principe de proportionnalité énoncé à l'article 82 de l'accord sur l'EEE, la contribution de chaque pays est calculée sur la base de son produit intérieur brut (PIB) (des trois dernières années) et ne fait l'objet d'aucune révision en cas d'adhésion de l'État concerné à la Communauté européenne. Conformément aux actes (7) relatifs à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne, la quote-part de ces pays est prise en charge par le budget communautaire à compter de la date de leur adhésion, à savoir le 1^{er} janvier 1995. Par conséquent, depuis 1994, première année d'existence du mécanisme financier, environ 80 % des contributions versées sont à la charge du budget communautaire.

Pouvoirs décisionnels et gestion

7.19. Le comité du mécanisme financier a été institué par la décision 4/94/SC des États membres de l'AELE, afin d'assurer la gestion du MF-EEE. Depuis 1995, les Communautés européennes sont représentées au sein

de ce comité par un membre désigné par la Commission. Les autres membres sont désignés par l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. Le comité prend ses décisions à l'unanimité.

7.20. En vertu de l'accord de coopération signé le 30 juin 1992 par les États membres de l'AELE et la BEI, les subventions et les bonifications d'intérêts sont gérées par la BEI.

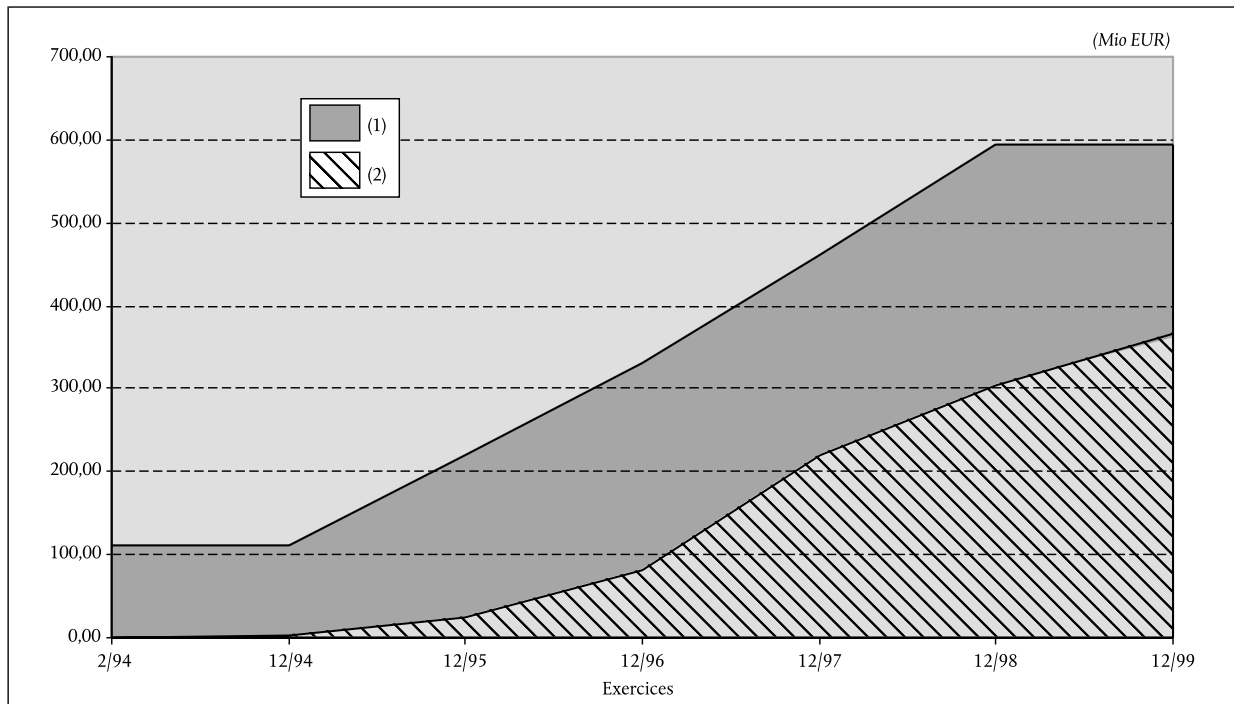
Gestion budgétaire

7.21. La contribution de la Communauté est inscrite sur la ligne budgétaire B2-4 0 1 0. Entre 1995 et 1998, la Commission a versé un montant total de 385 millions d'écus sur le compte du mécanisme financier de l'EEE auprès de la BEI. Entre 1994 et juillet 1999, les disponibilités financières (c'est-à-dire le solde des contributions, majoré des intérêts et déduction faite des décaissements et des dépenses) du mécanisme ont été conservées sur ce compte. En juillet 1999, le comité du mécanisme financier a opté pour une gestion active des liquidités et en a donné mandat à la Commission. Depuis lors, les fonds disponibles sont investis dans des instruments du marché monétaire, à savoir des dépôts et des obligations à court terme.

7.22. Comme le montre le **tableau 7.6**, l'absorption des fonds du mécanisme, en particulier les premières années, a été plus lente que les versements effectués sur le compte du mécanisme. Au 31 décembre 1999, le total cumulé des paiements effectués au titre des subventions et des bonifications d'intérêts s'élevait à 366 millions d'euros, ce qui correspond à 61,5 % des versements cumulés effectués sur le compte (595 millions d'euros).

(7) JO C 241 du 29.8.1994, p. 37.

Tableau 7.6 - Comparaison entre les versements effectués sur le compte du mécanisme financier de l'EEE et leur utilisation



(1) Versements sur le compte du MF (cumulés, Commission 80 %, États membres de l'AELE 20 %).

(2) Paiements effectués au titre des subventions et des bonifications d'intérêts (cumulés).

Source: Commission.

L'audit de la Cour

7.23. Au 31 décembre 1999, on comptait 56 projets de subvention représentant un total de 484,7 millions d'euros, ainsi que 37 prêts, représentant un montant total de 1 500 millions d'euros, assortis de bonifications d'intérêts. L'audit réalisé en 1999 a comporté l'examen sur pièces et sur place d'un échantillon de projets. Les informations nécessaires ont été sollicitées auprès de la BEI pour douze projets (sur un total de 84).

Accès aux informations concernant les projets

7.24. En octobre 1999, la BEI a refusé de communiquer la documentation sollicitée pour quatre de ces projets. Sur la base de la situation décrite au point 7.18, la Cour estime cependant que l'audit des projets en cause fait partie de ses attributions.

Observations résultant des audits effectués sur place

7.25. Quatre des huit projets pour lesquels la Cour a obtenu la documentation sollicitée ont fait l'objet de missions sur place. Ces projets concernent une subvention de 22,5 millions d'euros (4,6 % du montant total) et trois prêts totalisant 79,8 millions d'euros (5,3 % du montant total), représentant des bonifications d'intérêts de 7,5 millions d'euros. Les conclusions correspondantes sont présentées ci-après.

Descriptions de projets présentées au comité du mécanisme financier

7.26. Le comité du mécanisme financier ne peut prendre ses décisions en matière de bonifications d'intérêts et de subventions que sur la base des informations communiquées par la BEI. Ces informations lui sont

transmises principalement par l'intermédiaire des propositions de projets. Les directives opérationnelles concernant la mise en œuvre du mécanisme financier prévoient que ces documents décrivent et analysent, entre autres, le coût d'investissement, le plan de financement et la mise en œuvre du projet.

7.27. Une description de projet présentée par la BEI au comité du mécanisme financier contenait des informations incomplètes et inexacts concernant le projet et son financement. Les problèmes relevés portaient sur les éléments suivants:

- a) en 1993, un prêt non subventionné de la BEI a été accordé pour un projet en phase initiale. Fin 1996, le champ d'action du projet a été considérablement modifié. L'évaluation du projet communiquée fin 1997 à l'appui de la demande de bonification d'intérêt n'a pas tenu compte de ces modifications et était identique à la description initiale du projet datant de 1990;
- b) le prêt auquel s'appliquait la bonification d'intérêt a servi à refinancer le premier prêt de la BEI décaissé en 1993. Ce dernier a fait l'objet d'un remboursement anticipé le jour même du décaissement du prêt assorti de la bonification. L'usage auquel était destiné le prêt n'a pas été communiqué au comité du mécanisme financier lors de la présentation de la proposition correspondante;
- c) la demande de bonification d'intérêt prévoit que les travaux correspondant aux phases finales du plan d'investissement sont attribués par appel d'offres, conformément aux directives de la CE, et que la procédure correspondante est ouverte aux soumissionnaires de l'Espace économique européen. En réalité,

aucun appel d'offres international n'a été lancé pour l'élément du projet qui était financé par l'EEE.

Suivi des coûts

7.28. Le suivi de l'état d'avancement des travaux et des dépenses devrait permettre de s'assurer de la réalité des opérations sous-jacentes aux paiements effectués par le mécanisme financier.

7.29. Un système de contrôle efficace avait été mis en place, à la demande de la BEI, pour effectuer le suivi de l'état d'avancement et des coûts d'un projet. Dans le cadre de ce système, l'achèvement des travaux était systématiquement contrôlé, au plan technique, par une société de consultants indépendante, dont le travail consistait à superviser l'état d'avancement du projet au regard de ses spécifications, et à consigner les résultats de son travail dans des rapports mensuels circonstanciés. Les contractants facturaient leurs travaux sur la base de ces rapports, qui constituaient dès lors les pièces justificatives des factures acquittées par le bénéficiaire et finalement remboursées par le mécanisme financier.

7.30. Malheureusement, dans la pratique, le système de contrôle s'est avéré inefficace. L'accord contractuel relatif au projet en cause ne contenait aucune clause prévoyant la transmission des rapports à la BEI. Cette dernière n'a pas directement exploité les rapports établis par la société indépendante et a préféré se fier aux informations communiquées par le bénéficiaire, qui différaient parfois de celles contenues dans les rapports indépendants sur l'état d'avancement du projet. Cette pratique a entravé le fonctionnement du système de contrôle, ce qui s'est traduit par l'absence de piste d'audit fiable entre l'opération sous-jacente (réception des travaux) et le versement de la subvention correspondante.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

Situation et évolution du Fonds

7.8. Aux termes de la convention conclue entre l'Union européenne et la BEI (Banque européenne d'investissement) au sujet de la gestion des avoirs du Fonds de garantie, les deux parties peuvent décider de réexaminer le niveau de la commission de gestion à la fin de chaque exercice budgétaire. La rémunération de la BEI obéit au principe de l'équilibre entre les frais et les commissions perçues afin qu'il n'y ait ni bénéfices ni pertes. Compte tenu de l'augmentation considérable de la rémunération de la BEI ces trois dernières années, la Commission demandera à cette dernière, à la fin de l'exercice budgétaire 2000, de présenter un aperçu des frais encourus. Le cas échéant, la Commission négociera en conséquence une révision de la structure de rémunération.

FONDS EUROPÉEN D'INVESTISSEMENT

Suivi des observations antérieures

7.13. S'agissant de l'utilisation dans le cadre du programme «Croissance et environnement», la Commission souligne qu'il existe un décalage entre l'octroi des garanties et l'imputation effective des montants correspondants au compte de la Commission. À la suite des ajustements techniques introduits sur la base d'un examen interne approfondi en 1998, l'utilisation des crédits pour «Croissance et environnement» a considérablement augmenté. La Commission estime que la relance du programme a été réussie.

7.15. La Commission est consciente de ce problème de décalage entre l'exécution budgétaire et l'exécution réelle; dans le cadre de sa réflexion sur la présentation du compte de gestion, elle tentera de trouver des modalités qui améliorent la lisibilité des informations. La Commission veillera à mentionner une note explicative au bilan permettant de distinguer la contrepartie des fonds détenus par le FEI (Fonds européen d'investissement).

Gestion de fonds propres

7.16. Le FEI est en cours de restructuration en ce sens que la BEI en deviendra l'actionnaire majoritaire.

La Commission restera un partenaire important et actif dans le FEI.

En ce qui concerne les droits de la Cour des comptes en matière de contrôles, la Commission poursuit ses efforts en vue de trouver une solution pragmatique.

MÉCANISME FINANCIER DE L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Accès aux informations concernant les projets

7.24. La Commission a pris note de l'observation de la Cour selon laquelle elle n'a pu avoir accès à la documentation sur les quatre projets. Cependant, il convient de souligner à cet égard que la Commission a mis à disposition toutes les informations en sa possession.

La BEI fait observer au sujet du défaut d'accès que ces projets relevaient du régime de financement précédent, qui reposait uniquement sur des fonds de l'EEE (Espace économique européen) et qu'ils ont été exécutés en 1994, soit avant l'adhésion de ces pays.

Observations résultant des audits effectués sur place

Descriptions de projets présentées au comité du mécanisme financier

7.27. La Commission prend bonne note qu'une demande de bonification d'intérêt pour un projet donné n'a pas pris en considération des modifications apportées antérieurement à ce projet ainsi que du fait que l'utilisation du prêt auquel s'appliquait la bonification d'intérêt n'a pas été communiquée au comité du mécanisme financier lors de la présentation de la proposition correspondante.

En ce qui concerne la demande de bonification d'intérêt, l'information manquante n'était pas capitale et son absence est due à une omission administrative. Quant au refinancement, il peut être considéré comme une pratique financière normale. La BEI indique que les travaux supplémentaires couverts par le financement BEI-EEE subventionné feront l'objet d'un appel d'offres international, conformément à la directive de l'Union européenne, d'ici à la fin de l'année 2000.

En ce qui concerne les omissions, le remboursement et les appels d'offres, la Commission considère qu'il faut y accorder une attention particulière à l'avenir. Le comité du mécanisme financier sera informé sur ces points afin que les mesures appropriées soient prises.

Suivi des coûts

7.30. La Commission précise que le système de contrôle auquel la Cour des comptes fait référence a été instauré à la demande de la BEI afin d'améliorer la gestion de ce projet.

CHAPITRE 8 (*)

Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci

| 8.0. TABLE DES MATIÈRES | Points |
|---|-----------|
| Déclaration d'assurance relative au budget général pour l'exercice clos le 31 décembre 1999 | I-IV |
| Fiabilité des comptes | III |
| Légalité et régularité des opérations sous-jacentes | IV |
| Informations à l'appui de la déclaration d'assurance | 8.1-8.31 |
| Fiabilité des comptes | 8.1-8.19 |
| Immobilisations et stocks | 8.2-8.4 |
| Dettes et créances potentielles | 8.5-8.10 |
| Avances et acomptes | 8.11-8.13 |
| Engagements et dettes potentielles | 8.14-8.19 |
| Légalité et régularité des opérations sous-jacentes | 8.20-8.31 |
| Erreurs substantielles affectant la légalité et la régularité des paiements et des opérations sous-jacentes aux paiements | 8.21-8.22 |
| Erreurs formelles affectant la légalité et la régularité des paiements et des opérations sous-jacentes aux paiements | 8.23-8.24 |
| Synthèse des constatations détaillées par domaine d'activité | 8.25-8.31 |
| Cadre et pratiques comptables | 8.32-8.39 |
| Établissement des états financiers consolidés | 8.32-8.34 |
| Tenue de la comptabilité | 8.35-8.38 |
| Réserves de la Cour | 8.39 |
| Divers | 8.40-8.56 |
| Traitement des montants à recouvrer | 8.40 |
| Mise en place d'un nouveau système comptable | 8.41-8.56 |
| Conception et mise en œuvre | 8.41-8.46 |
| Traitement des données et établissement des rapports | 8.47-8.52 |
| Déficiences opérationnelles | 8.53-8.56 |
| Conclusion | 8.57-8.61 |

(*) Les réponses de la Commission à ce chapitre se trouvent p. 196.

DÉCLARATION D'ASSURANCE RELATIVE AU BUDGET GÉNÉRAL POUR L'EXERCICE CLOS LE 31 DÉCEMBRE 1999

I. La Cour des comptes européenne («la Cour») a examiné les comptes consolidés des Communautés européennes pour l'exercice clos le 31 décembre 1999. Ces comptes, qui comprennent le compte de gestion et le bilan consolidés ainsi que les notes annexes ⁽¹⁾, ont été établis sous la responsabilité de la Commission. En vertu des traités ⁽²⁾, la Cour est tenue de fournir au Parlement et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

II. La Cour a effectué l'audit conformément à ses politiques et à ses normes d'audit. Celles-ci sont fondées sur les normes internationales d'audit généralement admises, adaptées au contexte communautaire. L'audit a comporté une gamme appropriée de procédures d'audit visant à examiner, par sondages, les informations probantes ayant trait aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes consolidés ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes. Il a également comporté une évaluation des principes comptables appliqués par les gestionnaires, des principales estimations réalisées par ces derniers ainsi que de la présentation des comptes. La Cour a obtenu, par cet audit, une base raisonnable pour étayer l'opinion exprimée ci-après.

*
* *

Fiabilité des comptes

III. Sous réserve de l'incidence des problèmes résumés ci-après, la Cour est d'avis que les comptes de l'exercice clos le 31 décembre 1999 reflètent fidèlement les recettes et les dépenses des Communautés pour cet exercice ainsi que leur situation financière à la fin de celui-ci:

- a) sous-estimation nette des immobilisations d'environ 240 millions d'euros (voir points 8.2-8.4);
- b) sous-estimation significative des créances à court terme sur les États membres (voir points 8.5-8.7);
- c) sous-évaluation significative des débiteurs divers (voir point 8.8);
- d) manque d'informations concernant les avances et les acomptes en fin d'exercice (voir points 8.11-8.13);
- e) sous-estimation d'engagements, pour un montant d'environ 2 600 millions d'euros (voir points 8.17-8.18);
- f) surestimation d'engagements restant à liquider, pour un montant d'environ 1 270 millions d'euros (voir point 8.15);
- g) surestimation significative des créances potentielles (voir points 8.9-8.10).

⁽¹⁾ Volume IV des documents présentés par la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour, et publiés au Journal officiel (JO C 343 du 1.12.2000).

⁽²⁾ Articles 248 du traité CE, 160C EA et 45A CA pour ce qui concerne l'ancien budget administratif de la CECA qui a été incorporé dans le budget général par le traité de fusion du 8 avril 1965.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

IV. Dans les limites indiquées aux points 1.7-1.10 et pour ce qui concerne les recettes, le nombre d'erreurs affectant les ressources propres relevé dans le cadre de l'audit n'est pas significatif.

En ce qui concerne les engagements, l'audit a révélé que le montant des obligations juridiques contractées dépassait de 390 millions d'euros les crédits disponibles pour les accords internationaux dans le domaine de la pêche, les actions structurelles et les actions extérieures (voir point 8.18).

En ce qui concerne les paiements, l'audit a révélé un niveau inacceptable d'erreurs affectant leur montant, la réalité ou l'éligibilité des opérations sous-jacentes à ceux-ci (voir points 8.21-8.22). De nombreux autres manquements à la réglementation ont été constatés (voir points 8.23-8.24), ainsi que des insuffisances des systèmes (voir points 8.25-8.30) dont l'incidence directe sur les paiements ou sur les opérations ne peut être évaluée directement.

Compte tenu de l'ensemble des constatations présentées ci-dessus, la Cour ne peut pas donner l'assurance que les opérations sous-jacentes aux états financiers sont légales et régulières sauf en ce qui concerne les ressources propres, les autres engagements et les dépenses de personnel des institutions.

12 octobre 2000

Jan O. Karlsson
Président

Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

INFORMATIONS À L'APPUI DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Fiabilité des comptes

8.1. Les observations de la Cour sur la fiabilité des comptes sont exposées aux points 8.2-8.19.

Immobilisations et stocks

8.2. La valeur totale des immobilisations corporelles présentées au bilan est de 3 019,1 millions d'euros. Ce chiffre est sous-estimé car il ne tient pas compte des immeubles en cours d'achat dans le cadre d'un crédit-bail ou de modalités analogues par le Parlement européen et la Cour de justice européenne, d'une valeur de quelque 668 millions d'euros, bien que cela soit nécessaire pour assurer la conformité des états financiers avec la norme comptable internationale n° 17.

8.3. De plus, toutes les institutions n'ont pas appliqué les instructions de la Commission concernant la présentation du bilan, si bien que les immobilisations ne sont pas identifiées, évaluées et classées de manière uniforme. Seuls la Commission, la Cour des comptes et le Médiateur européen ont calculé l'amortissement, de sorte que la valeur résiduelle des immobilisations en question apparaît dans le bilan. Les autres institutions n'ayant réalisé aucune analyse satisfaisante, la Cour estime que cela se traduit par une sous-estimation de l'amortissement de quelque 430 millions d'euros dans les états financiers. Concernant le traitement et le calcul de l'amortissement, des incohérences ont également été constatées entre les diverses directions générales de la Commission, voire au sein de ces dernières.

8.4. La Cour a relevé un certain nombre de déficiences concernant la gestion des immobilisations corporelles dans plusieurs institutions, notamment le fait que les contrôles physiques des inventaires prévus par la réglementation ne soient pas effectués, des problèmes de localisation physique des immobilisations lorsque les contrôles ont été réalisés, des problèmes liés à la mise en œuvre de systèmes de contrôle des immobilisations et la non-capitalisation de certaines dépenses concernant du matériel informatique et des logiciels. En raison de ces déficiences, la fiabilité des montants inscrits au bilan ne peut être garantie.

Dettes et créances potentielles

8.5. Le montant net figurant au bilan pour les sommes dues à court terme par les États membres est de 188,4 millions d'euros. Il ressort des notes accompa-

gnant les comptes que la Commission a prévu une correction de valeur de 100 % pour les créances concernant les ressources propres (1 951,9 millions d'euros — voir point 1.9) et le FEOGA-Garantie (1 041,9 millions d'euros). Cette méthode, appliquée pour la première fois en 1999, est adoptée en vertu du principe comptable de prudence mais, ne tenant compte d'aucun taux de recouvrement possible des montants dus, elle n'en donne pas à la Communauté une valeur réaliste. Bien qu'il ne soit pas réaliste de supposer qu'aucun recouvrement ne sera effectué, cela représente une amélioration par rapport aux années précédentes lorsque les éléments d'actif de la Communauté étaient surévalués au bilan. Dans ce contexte, il convient de noter que, exception faite des montants dus au titre des opérations du Fonds de garantie, aucune correction de valeur n'a été prévue par la Commission pour les créances diverses qui s'élèvent à un total de 2 370,3 millions d'euros.

8.6. S'agissant des ressources propres, dans certains cas, les procédures d'établissement des comptes séparés (comptabilité B) tenus par les États membres concernant les montants dus faisant l'objet d'un litige ne sont pas fiables. En d'autres termes, la Commission ne peut avoir l'assurance que les montants comptabilisés sont exacts (voir point 1.14). Comme cela est expliqué aux points 1.15 et 1.16, la nature et les circonstances des opérations enregistrées dans ces comptes font qu'il est très difficile d'estimer le taux de recouvrement des montants correspondants. Une telle estimation est entravée par un manque d'informations, étant donné que les États membres ne sont pas tenus de fournir une analyse détaillée des montants inscrits.

8.7. En ce qui concerne le domaine du FEOGA, le montant brut de 1 041,9 millions d'euros représente les montants à recouvrer auprès d'exploitants et d'entreprises agricoles ainsi que d'exportateurs ayant bénéficié de versements du FEOGA auxquels ils n'avaient pas droit. Il comprend les montants déclarés par les organismes payeurs comme étant dus à la fin de l'exercice du FEOGA-Garantie, le 15 octobre 1999. Les travaux de la Cour montrent que le bilan n'est pas complet en raison de l'omission de certaines données, notamment par un État membre, lesquelles pourraient représenter plusieurs centaines de millions d'euros.

8.8. En 1999, la Commission s'est, pour la première fois, véritablement efforcée d'inscrire au bilan, en créances diverses, les sommes versées à différents organismes intermédiaires, mais non encore transférées aux bénéficiaires finals. Le montant de 622,4 millions d'euros comprend les sommes versées aux bureaux d'assistance technique, aux unités de gestion de projet, aux fonds nationaux et aux autres intermédiaires agissant pour le

compte des Communautés, qui n'avaient été auparavant présentées que comme des paiements définitifs imputés au budget. En inscrivant ces montants au bilan, la Commission présente des informations importantes sur les dépenses qui restent à exécuter. Les travaux d'audit de la Cour ont fait apparaître que l'identification des transferts figurant au bilan est incomplète et que le procédé utilisé par le comptable pour obtenir des informations ne comprend pas suffisamment de vérifications pour en garantir la fiabilité. Par exemple, un montant de 327,5 millions d'euros inscrit au bilan correspond au programme Phare. Il existe cependant une différence de 165,2 millions d'euros entre ce montant, calculé à partir des soldes des comptes bancaires détenus par les gestionnaires locaux, et les montants comparables enregistrés dans le système d'information de gestion de la Commission (492,7 millions d'euros). La Cour n'a pas pu obtenir d'explications auprès des services de la Commission. Pour d'autres mesures, la Cour estime que la valeur des sommes versées qui n'ont pas encore été payées aux bénéficiaires finals, mais qui ne sont pas incluses dans le bilan, est probablement de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros.

8.9. Le gain potentiel net relatif à l'écoulement des stocks agricoles (104,8 millions d'euros), qui figure parmi les créances potentielles en engagements hors bilan, est sous-estimé pour un montant de 178,5 millions d'euros. Cette sous-estimation est due à l'utilisation d'un prix de vente prévisible trop bas par rapport au prix d'écoulement effectif pour les stocks de beurre et de lait écrémé en poudre. Par ailleurs, la dépréciation complémentaire sur les stocks agricoles de toute nature enregistrée en dépenses est surévaluée de 80 millions d'euros en raison de problèmes de prévision liés aux quantités détenues au 30 septembre, d'une part, et au prix prévisible d'écoulement à la même date, d'autre part. Cette pratique a conduit à réaliser, de façon récurrente, des profits sur ventes de stocks d'un exercice sur l'autre.

8.10. Dans les créances potentielles hors bilan concernant la fraude et les irrégularités dans le domaine du FEOGA-Garantie figurent des soldes contestés qui sont également inclus dans le bilan en tant que sommes dues à court terme par les États membres à titre de créances du FEOGA-Garantie et couverts intégralement par des provisions. Par conséquent, ces soldes, qui sont estimés à plusieurs centaines de millions d'euros, sont enregistrés deux fois dans les états financiers et surestiment le montant des créances potentielles hors bilan.

Avances et acomptes

8.11. Contrairement aux années précédentes, les états financiers de 1999 n'opèrent aucune distinction entre les paiements intermédiaires (acomptes et avances) et les paiements définitifs. Bien qu'elle ait été disponible pour les exercices précédents, cette information n'est pas communiquée en 1999 en raison de trop nombreuses inexactitudes dans les chiffres et de problèmes techniques liés à la mise en place d'un nouveau système comptable central. En l'absence d'informations exactes concernant le caractère définitif des paiements, la valeur des états financiers est considérablement réduite.

8.12. Par ailleurs, les états financiers n'indiquent toujours pas dans quelle mesure il a été fait usage de la majorité des paiements budgétaires représentant les paiements intermédiaires. Les quelques informations présentées dans le bilan dans le cas particulier des transferts aux organismes intermédiaires (voir point 8.8) constitue une exception en la matière. Le reste des transferts concernés représente, pour l'essentiel, des avances versées aux États membres au titre des Fonds structurels; en l'occurrence, les informations présentées ne montrent pas dans quelle mesure les dépenses figurant dans les déclarations certifiées ont permis d'absorber les paiements effectués par la Commission.

8.13. Les informations relatives à l'utilisation des paiements intermédiaires sont importantes pour tous les utilisateurs des états financiers qui veulent savoir exactement dans quelle mesure les politiques communautaires ont été mises en œuvre au niveau des bénéficiaires finals. De manière générale, la question de savoir comment opérer la distinction entre paiements intermédiaires et paiements définitifs n'a pas été abordée de façon satisfaisante par les services compétents de la Commission. Le comptable de la Commission devrait consulter les services gestionnaires afin d'établir, pour chaque domaine budgétaire, des règles détaillées qui tiennent compte des diverses questions et problèmes rencontrés. Ces règles pourraient ensuite servir de cadre pour le développement d'un instrument d'établissement des rapports approprié, qui permettra un enregistrement complet et fiable des informations à présenter dans les états financiers.

Engagements et dettes potentielles

8.14. Au 31 décembre 1999, les engagements restant à liquider sur crédits dissociés représentaient un montant total de 70 931,5 millions d'euros, dont 4 442,8 millions d'euros étaient couverts par des crédits de paiement reportés de 1999 à 2000.

8.15. À la fin de l'exercice, les montants relatifs aux engagements restant à liquider antérieurs à 1998 s'élèvent à environ 17 200 millions d'euros, dont quelque 7 300 millions n'ont fait l'objet d'aucun paiement en 1998 et 1999. Sur ce montant, la Cour estime que quelque 940 millions d'euros (13 %) ne représentent plus une obligation d'effectuer des paiements.

8.16. Dans le domaine des Fonds structurels, les engagements juridiques de la Commission (obligations pluriannuelles) comprennent le montant global restant à couvrir pour chaque période de programmation successive, mais, conformément à la réglementation applicable dans ce domaine budgétaire ⁽³⁾, la comptabilité budgétaire annuelle ne reprend que les engagements comptables des tranches annuelles jusqu'à l'exercice en question. Les montants qui ne sont pas enregistrés en tant qu'engagements sont cependant présentés comme des dettes potentielles. En ce qui concerne tous les autres domaines de dépenses, la réglementation applicable ne prévoit aucune distinction entre engagements juridiques et engagements enregistrés dans les comptes. Ces différences de définition des engagements budgétaires dans la réglementation se traduisent par des incohérences dans les chiffres présentés dans les états financiers relatifs à l'exécution budgétaire.

8.17. En 1999, dernier exercice de la période de programmation 1994-1999 des actions structurelles, la Commission a effectué un recensement *ad hoc* des aides programmées et non engagées. Ces aides, couvertes par des décisions prises avant le 31 décembre et qui auraient dû faire l'objet d'engagements budgétaires en vertu du règlement (CEE) n° 4253/88 (voir point 3.41), ont été reprises dans les engagements hors bilan ⁽⁴⁾. Pour éviter une annulation, la Commission a procédé à un report des crédits disponibles de 2 196,3 million d'euros. Par ailleurs, l'examen a fait apparaître une insuffisance de crédits de 179 millions d'euros pour les Fonds structurels.

8.18. Sur les lignes budgétaires relatives aux accords internationaux dans le domaine de la pêche, la Commission a contracté des obligations juridiques pour des montants supérieurs de 129 millions d'euros aux cré-

aits disponibles. En raison de ce montant, ainsi que des 179 millions d'euros relatifs aux Fonds structurels (voir point 8.17) et des 82 millions d'euros relatifs aux actions extérieures, les obligations juridiques contractées par la Commission excèdent de 390 millions d'euros au total les crédits disponibles. Avec les engagements décidés mais non comptabilisés en 1999 relatifs aux actions structurelles (voir point 8.17), les engagements de l'exercice sont sous-estimés d'un montant total de quelque 2 600 millions d'euros. Les montants concernés sont cependant présentés comme des dettes potentielles.

8.19. Des décisions ont été prises au sommet de Berlin en vue d'établir des montants de référence pour divers programmes pluriannuels (par exemple, ISPA, Socrate, etc.) pour la période de programmation 2000-2006, dont les montants n'apparaissent pas dans les états financiers, contrairement à la pratique adoptée en ce qui concerne les décisions relatives aux actions structurelles représentant une aide planifiée mais non programmée. Bien que ces montants de référence soient différents par nature de l'enveloppe budgétaire pour les actions structurelles, ils ont aussi pour objet d'effectuer d'autres paiements qui doivent être présentés et justifiés dans les états financiers. Les montants à inscrire dans les états financiers dépendent, en réalité, de l'existence et de la nature des obligations de la Commission. Celle-ci devrait définir une typologie de ces obligations pour éviter à l'avenir toute interprétation divergente sur les montants à inscrire dans les états financiers et notamment hors bilan ou dans les notes explicatives.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

8.20. D'autres informations relatives au résultat des travaux d'audit de la Cour portant sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes sont exposées aux points 8.21-8.31.

Erreurs substantielles affectant la légalité et la régularité des paiements et des opérations sous-jacentes aux paiements

8.21. La Cour a relevé un niveau inacceptable d'erreurs substantielles affectant le montant des paiements effectués ou la réalité ou l'éligibilité d'opérations sous-jacentes aux paiements financées par le budget communautaire. À l'instar des années précédentes, la majorité des erreurs a été relevée dans les domaines des dépenses communautaires qui sont essentiellement gérés par les autorités des États membres et qui représentent plus de 80 % du budget général.

8.22. Les principaux types d'erreurs substantielles constatées concernaient des actions ou des coûts

⁽³⁾ Article 20 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988, modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93 du 20 juillet 1993.

⁽⁴⁾ 2 375 millions d'euros pour les Fonds structurels et 2,7 millions d'euros pour les Fonds de cohésion.

cofinancés ne répondant pas aux conditions d'éligibilité communautaires, la surdéclaration de quantités, de superficies ou de coûts bénéficiant d'une aide communautaire, l'insuffisance des éléments attestant la réalité des coûts déclarés ou le lien existant avec l'action subventionnée par la Communauté et des erreurs de calcul donnant définitivement lieu à des paiements indus à charge du budget communautaire.

Erreurs formelles affectant la légalité et la régularité des paiements et des opérations sous-jacentes aux paiements

8.23. Des erreurs formelles ont été relevées dans la plupart des domaines relevant du budget. Ces erreurs n'ont pas d'incidence mesurable sur les montants des opérations sous-jacentes au versement de fonds communautaires, mais elles se traduisent souvent par un risque accru d'erreurs substantielles. La majorité de ces erreurs reflète le fait que les programmes communautaires ne sont pas gérés dans le respect des systèmes de contrôle prévus par la réglementation communautaire.

8.24. Les principaux types d'erreurs formelles constatées concernaient le non-respect des exigences relatives aux procédures de contrôle telles que celles prévues par le système intégré de gestion et de contrôle pour l'agriculture, la non-conservation d'une documentation suffisamment détaillée concernant les coûts ou les activités faisant l'objet d'une demande d'aide communautaire et le non-respect des procédures d'appel à la concurrence.

Synthèse des constatations détaillées par domaine d'activité

8.25. Les divers domaines d'activité du budget communautaire se caractérisent par différents types d'opérations et de méthodes de gestion. Cette diversité a une incidence non seulement sur le type et la fréquence des irrégularités susceptibles de se produire, mais aussi sur la nature et l'ampleur des travaux d'audit et leurs résultats. Des observations détaillées sous la forme d'appréciations spécifiques pour chaque grand domaine d'activité sont présentées dans les chapitres correspondants du présent rapport annuel. Les points suivants offrent une vue d'ensemble de certains problèmes importants se posant dans chaque domaine.

8.26. Les ressources propres traditionnelles sont perçues par les autorités douanières des États membres. L'audit dans ce domaine a concerné la légalité et la régularité des droits constatés et inscrits dans les comptes

des États membres sur la base des déclarations présentées aux autorités douanières. Le niveau d'erreur constaté au cours de ces travaux n'était pas significatif. La Cour tient compte des risques spécifiques concernant les montants dus, mais non constatés, dans ses travaux effectués en dehors du cadre de la DAS. Contrairement aux ressources propres traditionnelles, les ressources TVA et PNB (qui représentent 80 % du total des recettes) sont établies par la Commission, essentiellement sur la base de données statistiques. Ainsi, l'audit opéré par la Cour a consisté en la vérification du fonctionnement du système utilisé par la Commission pour la collecte de ces ressources et a permis de conclure à une assurance raisonnable quant à sa fiabilité.

8.27. La gestion du budget communautaire dans le domaine du FEOGA-Garantie est le plus souvent assurée par les États membres. Une grande partie des dépenses comprend un nombre considérable de paiements relativement peu élevés établis à partir des déclarations faites par les exploitants concernant des entités physiques éligibles, telles que des superficies ensemencées d'une culture particulière ou un nombre d'animaux détenus. Comme on peut s'y attendre avec un tel système, la majorité des erreurs provient des déclarations inexactes des bénéficiaires et entraîne l'exécution de paiements indus à charge du budget communautaire. Au cours des dernières années, la Communauté s'est véritablement efforcée d'améliorer les procédures de contrôle en mettant en place le système intégré de gestion et de contrôle couvrant une grande partie du budget du FEOGA-Garantie. L'audit de la Cour a fait apparaître que la Commission doit poursuivre ses efforts pour assurer la mise en œuvre intégrale de ce système et en retirer les bénéfices escomptés.

8.28. S'agissant des actions structurelles, la gestion des programmes de dépenses communautaires est également assurée par les administrations des États membres. Cependant, contrairement à la plupart des dépenses dans le domaine du FEOGA-Garantie, les déclarations reposent sur des coûts encourus par les bénéficiaires finals qui entreprennent des activités éligibles dont une part définie est cofinancée par la Communauté, jusqu'à un certain plafond. En outre, et de nouveau contrairement au FEOGA-Garantie, il n'existe aucun système général d'apurement des comptes ou de sanction pour déclaration incorrecte. L'audit opéré par la Cour a révélé un niveau élevé d'erreurs dues, par exemple, à des coûts ou à des actions ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité, à des coûts déclarés supérieurs à ceux réellement encourus ou à des pièces justificatives insuffisantes. Bien que ces erreurs n'aient pas toujours une incidence sur la régularité des acomptes de la Communauté par le biais desquels les programmes sont financés, les travaux de

la Cour ont fait apparaître qu'un grand nombre d'entre elles sont susceptibles d'avoir une incidence déterminante sur le budget communautaire à la clôture des programmes. La Commission, en reconnaissant préalablement le niveau inacceptable des irrégularités, a assuré la promulgation du règlement (CE) n° 2064/97 qui prévoit de vérifier davantage les coûts déclarés par les bénéficiaires finals. Il appartient désormais aux États membres de mettre en œuvre efficacement ces mesures.

8.29. Les dépenses relatives aux politiques internes sont, pour l'essentiel, gérées directement par la Commission par le biais de marchés passés entre celle-ci et des tiers, publics ou privés. Généralement, ces marchés couvrent les contributions communautaires, qui, en ce qui concerne les actions structurelles, correspondent à un pourcentage des coûts éligibles encourus par les contractants, jusqu'à un certain plafond. La Cour conclut que la Commission doit intensifier et améliorer son contrôle des demandes présentées par les bénéficiaires, ce qui, compte tenu de la nature des dépenses et de l'absence de clause de sanction en cas de déclaration incorrecte, laisse supposer un risque élevé de surdéclarations. Cela est confirmé par l'audit de la Cour, qui a révélé une incidence élevée de paiements indus, notamment des coûts ou des activités non conformes aux critères d'éligibilité, des coûts déclarés supérieurs à ceux réellement encourus, et des coûts pour lesquels aucune pièce justificative n'a pu être présentée.

8.30. Une large part des dépenses relevant des actions extérieures est effectuée en faveur d'un nombre assez élevé de petits projets de développement géographique très dispersés. Dans ce cas également, les contributions sont souvent établies à partir d'un pourcentage défini de coûts encourus par les bénéficiaires finals et sont soumises à un plafond. Non seulement cette dispersion géographique ne permet pas à la Commission d'appliquer efficacement des procédures de contrôle, mais elle limite les possibilités d'audit sur place de la Cour. Une grande majorité des dépenses est gérée directement par la Commission, mais l'accent est mis de plus en plus sur le recours à des intermédiaires, en vue de tirer profit des procédures de contrôle qu'ils utilisent pour protéger leurs propres intérêts. Ainsi, l'audit opéré par la Cour en 1999 dans le domaine des actions extérieures a été orienté vers les domaines de gestion partagée et a compris quelques visites sur place auprès de bénéficiaires. Les travaux n'ont révélé qu'un nombre limité d'erreurs, mais mettent en évidence la nécessité pour la Commission d'améliorer les systèmes de suivi et de contrôle, en particulier par l'application de procédures d'audit systématiques.

8.31. Les dépenses administratives, qui représentent 5,6 % du budget général, comprennent un grand nom-

bre d'opérations courantes et sont directement gérées par la Commission et les autres institutions. Par nature, les opérations sont pour la plupart relativement simples et des informations sont facilement disponibles pour permettre une vérification approfondie. L'audit de la Cour dans le domaine des dépenses administratives a porté sur les grands domaines budgétaires constituant la majeure partie de ces dépenses. Les procédures et les systèmes de contrôle se sont avérés généralement satisfaisants et aucun taux d'erreur significatif n'a été constaté.

CADRE ET PRATIQUES COMPTABLES

Établissement des états financiers consolidés

8.32. Pour la deuxième année consécutive, la Commission n'a que formellement respecté la date limite réglementaire du 1^{er} mai pour la transmission des états financiers consolidés⁽⁵⁾. En effet, les documents envoyés officiellement à cette date contenaient des erreurs importantes qui ont été signalées à la Commission. Une version corrigée a été transmise le 15 mai 2000 et a donné lieu à de nouvelles remarques des auditeurs de la Cour. Cette version a donc encore fait l'objet de plusieurs corrections successives pendant les mois suivants. C'est ainsi que la DAS porte sur la version modifiée des états financiers, adressée à la Cour par la Commission le 2 octobre 2000.

8.33. Cette situation ne peut pas uniquement être imputée aux difficultés provoquées par la mise en place, au début de 1999, du nouveau système comptable SINCOM 2 (voir points 8.41-8.56). L'impossibilité de produire des états financiers en bonne et due forme dans les délais impartis met en évidence l'absence de procédures appropriées pour l'établissement de ces états, notamment le manque de supervision adéquate, de contrôles logiques et de contrôles de vraisemblance sur les données produites.

8.34. L'absence d'établissement d'états financiers intermédiaires à intervalles réguliers ne permet pas non plus de découvrir les anomalies en temps voulu et de prendre une action correctrice dès qu'un problème se manifeste. La Cour estime que la Commission, même en l'absence de dispositions réglementaires plus contraignantes, devrait être en mesure de communiquer des états financiers en forme exploitable bien avant la date limite réglementaire du 1^{er} mai et d'établir des états financiers intermédiaires dans le courant de l'année.

⁽⁵⁾ Articles 78, 81 et 82 du règlement financier.

Tenue de la comptabilité

8.35. En vertu des dispositions du règlement financier et de ses modalités d'exécution ⁽⁶⁾, le comptable doit tenir une comptabilité budgétaire, selon la méthode de la comptabilité de caisse, pour l'établissement du compte de gestion consolidé et une comptabilité générale pour l'établissement du bilan financier consolidé. En pratique, cela implique que les opérations sont d'abord imputées sur la ligne budgétaire concernée, puis, pour les opérations de nature à figurer au bilan, enregistrées dans la comptabilité générale et dans le bilan financier consolidé, sur la base de recensements extracomptables périodiques.

8.36. Ces recensements extracomptables, notamment pour les immobilisations incorporelles et corporelles, les opérations de prêts et les prises de participations sur fonds budgétaires, les stocks ou encore les fonds avancés aux intermédiaires financiers, sont établis par les services gestionnaires sans aucun rapprochement avec les imputations budgétaires correspondantes, en dépenses ou en recettes. Cette absence de contrôles, même de vraisemblance, porte préjudice à une bonne tenue des comptes et, partant, au processus d'établissement des états financiers.

8.37. Outre les conséquences néfastes en matière de contrôle interne et d'exhaustivité des données du bilan, le défaut d'enregistrement continu et détaillé dans la comptabilité générale interdit de procéder à des clôtures de comptes à intervalles réguliers, une bonne partie des informations nécessaires faisant défaut dans le système comptable central. Ainsi, les situations comptables intermédiaires établies à la fin des mois de juin et novembre 1999, en vertu des dispositions réglementaires ⁽⁷⁾, à l'occasion de la cessation des fonctions du comptable, ne reprennent, pour bon nombre des postes du bilan, que les chiffres du 31 décembre 1998.

8.38. Depuis les modifications introduites en novembre 1998, le règlement financier prévoit la distinction entre les comptes de charges et de produits budgétaires et non budgétaires, ces derniers devant permettre de dégager un «résultat comptable élargi» ⁽⁸⁾. À la fin de 1999, la Commission n'a pas encore mis en œuvre cette disposition du règlement financier.

⁽⁶⁾ Articles 6, 69, 70 et 72 du règlement financier. Articles 133 à 136 des modalités d'exécution de certaines dispositions du règlement financier.

⁽⁷⁾ Article 18 des modalités d'exécution de certaines dispositions du règlement financier.

⁽⁸⁾ Article 70 du règlement financier.

Réserves de la Cour

8.39. La Cour se voit obligée d'assortir sa déclaration sur la fiabilité des comptes d'un nombre préoccupant de réserves répétitives importantes dont les causes sont souvent identiques à celles des années précédentes. La Commission devrait incessamment prendre les dispositions nécessaires pour remédier aux pratiques comptables inadéquates et pour mettre fin aux autres carences constatées. Elle devrait se doter des moyens humains et techniques nécessaires pour mettre en place un système comptable efficace basé sur les principes d'une comptabilité patrimoniale et contenant des données fiables, complètes et enrichies. La refonte du règlement financier devrait être l'occasion d'introduire les dispositions nécessaires et de renforcer l'autorité du comptable.

DIVERS

Traitement des montants à recouvrer

8.40. Les dispositions réglementaires en matière de ressources propres traditionnelles ⁽⁹⁾ prévoient que leur mise à disposition est effectuée après recouvrement ou garantie des droits constatés. En conséquence, ceux de ces droits qui sont sujets à contestation sont inscrits dans une comptabilité séparée et mis à disposition, selon la solution apportée à la contestation, après recouvrement effectif seulement. Dans le cas des dépenses agricoles, par contre, les montants indûment payés aux bénéficiaires finals et contestés, ont déjà été versés aux États membres par le biais des avances mensuelles. Ils ne sont récupérés qu'à l'issue d'un délai pouvant atteindre plusieurs années, selon la durée des procédures administratives ou judiciaires. Les fonds communautaires sont ainsi doublement sollicités, par l'avance des montants contestés dans le cadre du FEOGA-Garantie et par l'absence de mise à disposition des montants contestés dans le cadre des ressources propres. Pour améliorer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, la Commission devrait examiner la possibilité de mettre fin, sur le plan réglementaire, à cette situation en prévoyant, par exemple, la récupération par la Commission des montants du FEOGA-Garantie sous contestation, par compensation avec les avances mensuelles ultérieures, dans l'attente d'une décision définitive concernant le recouvrement dans les États membres.

⁽⁹⁾ Article 6, paragraphe 2, point b), du règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989.

Mise en place d'un nouveau système comptable

Conception et mise en œuvre

8.41. En 1999, la Commission a mis en place son nouveau système comptable appelé SINCOM 2. Après une période transitoire de mise en œuvre parallèle avec l'ancien système SINCOM 1 à la fin de l'exercice 1998, le nouveau système a repris officiellement la comptabilité budgétaire à partir du début de l'exercice budgétaire 1999.

8.42. Le développement du système a été très long, puisque cinq années ont été nécessaires pour en achever la mise en place. Bien que la mise en œuvre d'un système aussi complexe soit difficile à réaliser dans les temps, certains choix opérés par la Commission au niveau de la définition et du développement du système ont sans aucun doute contribué à allonger les délais requis.

8.43. La conception du système au niveau fonctionnel est très élaborée du fait que le système doit pouvoir se conformer aux dispositions du règlement financier qui, comme la Cour l'a souligné à de nombreuses reprises, sont excessivement et inutilement complexes. Il est regrettable que la Commission n'ait pas pu tirer profit d'un règlement financier simplifié et plus pertinent au moment de la conception du projet. Le système SINCOM 2 risque en effet de n'être que difficilement adaptable aux importantes modifications que pourrait entraîner la refonte du règlement financier qui est actuellement en cours. En outre, l'ampleur de la réforme du règlement financier pourrait se voir réduite par la nécessité d'utiliser SINCOM 2.

8.44. Sur le plan technique, la conception du système SINCOM 2 s'avère complexe, car elle fait intervenir trois grands sous-systèmes. Cette structure à systèmes multiples a été problématique, en particulier pour assurer la cohérence entre les données des différents sous-systèmes, en raison des difficultés techniques que pose la liaison des systèmes, ainsi que des différences de fonctionnement existant entre ces derniers.

8.45. Pour un certain nombre de raisons, des éléments d'information et de fonctions budgétaires et comptables importants ne sont devenus complètement opérationnels que courant 1999. À titre d'exemple, de grands domaines de dépenses (opérations FEOGA) et de recettes (disponibles seulement depuis juillet/août 1999) n'ont été inscrits dans la comptabilité budgétaire qu'à partir du deuxième semestre de 1999. Les comptes budgétaires étaient donc incomplets et il a été impossible de produire une version complète des comptes intermédiaires au 30 juin 1999. En outre, en l'absence d'infor-

mations comptables concernant les ressources propres, la Commission n'a pas été à même de contrôler efficacement les paiements reçus. Par conséquent, certaines erreurs affectant les contributions des États membres n'ont pu être décelées pendant plusieurs mois.

8.46. Dans sa conception du système SINCOM 2, la Commission a choisi de ne pas inclure certaines fonctions comptables fondamentales qui auraient pu servir de base pour des procédures de contrôle efficaces. Des fonctions telles que les comptes de contrôle des comptes débiteurs et des comptes créditeurs et la comptabilité des valeurs immobilisées étaient disponibles dans les versions courantes des logiciels proposés par le fournisseur et leur installation n'aurait occasionné qu'un faible coût supplémentaire.

Traitement des données et établissement des rapports

8.47. Un aspect délicat du passage au nouveau système résidait dans le transfert des soldes de clôture des comptes de SINCOM 1 vers les soldes d'ouverture des comptes de SINCOM 2. Les données en question comprennent les montants utilisés pour établir ceux des reports à l'exercice 1999; il s'agit donc d'un aspect crucial de la procédure budgétaire. Le transfert aurait dû faire l'objet d'opérations minutieuses de vérification et de rapprochement destinées à en garantir le caractère complet et exact. Cela n'a pas été fait au moment du transfert; l'opération n'a commencé que de manière formelle en avril 2000, à la demande de la Cour, et s'est achevée en août 2000.

8.48. Un autre aspect du transfert de données concerne le rapprochement continu des données financières des divers systèmes locaux des directions générales avec SINCOM 2. Chaque DG est responsable de ses propres données et de l'exactitude de ses informations de gestion et doit s'assurer que les opérations sont conformes à celles du système comptable officiel. En outre, de tels rapprochements peuvent permettre de déceler des erreurs ou des inexactitudes potentielles affectant les informations qui figurent dans SINCOM 2, ce qui est particulièrement important à ce stade précoce de la mise en œuvre. Ces procédures ne sont pas toujours appliquées systématiquement ni régulièrement, ce qui augmente le risque de conservation de données inexactes ou incomplètes, à la fois dans SINCOM 2 et dans les systèmes locaux utilisés à des fins de gestion.

8.49. La mise en place du système SINCOM 2 a été entravée par des problèmes liés à l'instrument d'établissement des rapports, les DG de la Commission n'ayant de ce fait pas toujours pu produire des rapports fiables au cours de l'exercice 1999. Il en résulte que les gestionnaires n'ont probablement pas disposé d'informations

suffisantes à l'appui du processus de décision, ce qui a eu pour conséquence d'accroître les risques de mauvaise gestion des fonds communautaires.

8.50. Le principal sous-système utilisé par les DG souffre d'un grand nombre d'insuffisances au niveau de ses capacités d'information et d'établissement des rapports. Afin de remédier aux déficiences des procédures d'établissement des rapports, la Commission a décidé d'exploiter un autre instrument appelé DataWareHouse, qui n'est devenu opérationnel qu'en avril 2000.

8.51. La complexité de la structure des données n'est pas sans causer des difficultés d'utilisation de DataWareHouse, dans la mesure où les informations proviennent de sources différentes. Par ailleurs, le fait que les informations présentent d'une manière très différente le système comptable budgétaire principal et l'instrument d'établissement des rapports pose la question de savoir lequel des deux est à l'origine de la présentation définitive.

8.52. Jusqu'ici, le compte de gestion a été établi sur la base des données contenues dans le DataWareHouse qui doit reprendre les informations comptables des deux autres sous-systèmes. Cependant, le rapprochement entre les différentes séries de données contenues dans les trois systèmes n'a été effectué que partiellement. Pour garantir le caractère complet des données, des rapprochements exhaustifs doivent être effectués entre les sous-systèmes.

Déficiences opérationnelles

8.53. Certaines difficultés opérationnelles sont dues aux déficiences constatées au niveau des principes de base et des définitions. Par exemple, la définition et la fonction utilisées pour le traitement des dates et des périodes dans le système SINCOM 2 sont imparfaites. Il s'ensuit des problèmes de présentation de la situation budgétaire pour les dates antérieures, entraînant des difficultés au niveau de la clôture des périodes comptables/budgétaires.

8.54. Un autre exemple réside dans la technique de modification des engagements existants (par exemple désengagements ou engagements supplémentaires), à savoir l'écrasement des valeurs enregistrées, qui fait que la piste de vérification ne peut être établie qu'au prix d'une procédure extrêmement lourde de consultation des enregistrements historiques sur écran.

8.55. Depuis la mise en place de SINCOM 2 et contrairement à ce qui a été fait pour SINCOM 1, aucun plan complet de poursuite des activités n'a été validé et testé pour le cas où le système serait mis hors d'usage en raison d'une catastrophe naturelle ou autre. En d'autres termes, la Commission n'est pas en mesure de récupérer les données au moyen d'un système de sauvegarde et de poursuivre les fonctions en cours si un incident majeur se produisait.

8.56. Les procédures minimales usuelles en matière de sécurité d'accès à SINCOM 2 ne sont pas opérationnelles. Certains utilisateurs ont accès à des lignes budgétaires pour lesquelles ils ne sont pas compétents. Un grand nombre d'utilisateurs peuvent intervenir à la fois comme comptable et comme contrôleur financier, fonctions incompatibles entre elles aux termes du règlement financier (article 21, paragraphe 4). D'autre part, suite à des interventions techniques dans les programmes, des opérations avaient été validées automatiquement sans l'intervention du contrôleur financier. Le nombre d'utilisateurs ayant des droits de gestionnaire du système ou ayant la possibilité de modifier les données de base est beaucoup trop élevé. La Commission doit remédier de toute urgence à cette situation en installant un dispositif de contrôle d'accès très solide. Il s'agit d'une fonction absolument vitale pour un système traitant des opérations financières si larges et complexes.

CONCLUSION

8.57. La Cour produit une déclaration d'assurance annuelle depuis l'exercice 1994. Chaque année, elle a formulé de sérieuses critiques quant à la légalité et à la régularité des paiements et des opérations sous-jacentes. L'autorité de décharge a naturellement pressé la Commission de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Comme la Cour l'a souligné dans des rapports antérieurs, une amélioration à moyen terme nécessite la combinaison de mesures générales et spécifiques, notamment la clarification et la simplification du règlement financier de la Communauté et l'amélioration des procédures de contrôle, en particulier au niveau des États membres.

8.58. Dans le cadre de la procédure de décharge relative à l'exercice 1998, la Commission a pris une mesure importante en ce sens, en présentant à l'autorité budgétaire un plan d'action relatif aux procédures introduites ou à introduire, en vue d'améliorer la gestion financière. La Cour ne peut qu'accueillir favorablement cette initiative.

8.59. La Cour des comptes souhaite toutefois attirer l'attention sur un risque d'ambiguïté dans l'interprétation de sa déclaration d'assurance: il apparaît, en effet, que l'objectif fixé aux actions correctives consisterait en la réduction des erreurs constatées et qu'un engagement soit pris pour l'obtention, à terme, d'une opinion positive. Il y a là confusion. Le véritable objectif des responsables, en effet, doit être l'amélioration des procédures de gestion et de contrôle. Cette amélioration, si elle est effective et constante, aura un effet sur les résultats d'audit et, par voie de conséquence, sur les conclusions de la Cour. Mais personne ne saurait s'engager, à l'avance, à obtenir ou donner une opinion préconçue.

8.60. Il importe également de considérer la relation entre le niveau estimé d'erreurs affectant les dépenses de garantie agricole, établi sur la base de l'audit de la Cour, et les corrections financières appliquées par la Commission principalement au stade des «décisions de conformité» dans le cadre de l'apurement des comptes (voir point 2.20). Si, pour une année donnée, les montants en cause dans les deux cas s'avèrent comparables, cela pourrait indiquer que l'ordre de grandeur des corrections financières est valable. Dans la pratique, cependant, les résultats de l'audit de la Cour ne peuvent être

directement comparés avec les corrections de conformité, ces dernières portant sur plusieurs exercices à la fois et comprenant des corrections forfaitaires appliquées lorsqu'il s'avère impossible de quantifier l'incidence des erreurs correspondantes (voir points 2.27-2.35). Il relève de la responsabilité de la Commission, qui peut se fonder à cet égard sur ses propres travaux d'audit, sur les travaux d'autres instances et sur toute autre information appropriée, de prendre toute mesure correctrice qui s'impose.

8.61. La Cour des comptes tente, pour apporter sa contribution à l'œuvre nécessaire d'assainissement et dans la mesure de ses moyens, de faire évoluer son instrumentation d'audit et la formulation de sa déclaration. Elle s'efforce de développer son approche en intégrant dans sa déclaration d'assurance les résultats des évaluations de systèmes de gestion ou de contrôle plus spécifiques auxquelles elle procède. La Commission ne peut considérer l'audit opéré par la Cour que comme un instrument de diagnostic parmi d'autres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INFORMATIONS À L'APPUI DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Fiabilité des comptes

Immobilisations et stocks

8.2-8.3-8.4. La comptabilisation correcte des immobilisations est une préoccupation constante de la Commission. Le règlement comptable relatif à la gestion du patrimoine, en phase d'achèvement, sera adopté par la Commission vers la fin d'octobre 2000 et sera d'application à toutes les institutions pour la clôture de l'exercice 2000.

Malgré les instructions données par le comptable de la Commission aux institutions, celles-ci n'ont pas été suivies d'effet par toutes les institutions. Il est à noter que, par souci de transparence, la Commission a précisé dans les notes explicatives au bilan quelles informations font défaut.

La Commission invitera les autres institutions à prendre les mesures appropriées en matière de gestion de l'inventaire, pour que leur comptable transmette au comptable de la Commission des informations pertinentes complètes et fiables en vue de la consolidation des états financiers de l'exercice 2000.

Dettes et créances potentielles

8.5. Comme il a été précisé dans les notes au bilan, la Commission est consciente de la surestimation des créances réelles vis-à-vis des États membres: elle n'est pas en mesure de valoriser correctement les créances douteuses car la réglementation en vigueur n'oblige pas les États membres à fournir les informations quant à la possibilité de recouvrement.

En ce qui concerne le FEOGA-Garantie, les États membres seront obligés à fournir à partir de l'exercice 2001, en plus des données relatives au livre des débiteurs, une estimation sur la recouvrabilité des montants déclarés. Cette obligation a été introduite par la décision de la Commission C(2000)1992 du 14 juillet 2000, fixant la forme des tableaux à transmet-

tre par les États membres pour les déclarations mensuelles. Il est à noter que plusieurs États membres étaient fortement opposés à cette nouvelle obligation.

En ce qui concerne le calcul de la provision des créances de la comptabilité séparée de ressources propres à inclure dans le bilan, la Commission, tout en considérant qu'une provision de 100 % est une solution acceptable au stade actuel des informations, appliquera, dès l'établissement des comptes de l'exercice 2000, un mode de calcul de la provision qui tiendra compte des statistiques de recouvrement des années précédentes.

Pour les créances diverses, la comptabilité doit d'abord se doter des moyens techniques pour appliquer les règles standard de valorisation de créances aux états financiers de 2000.

8.6. La Commission confirme que la comptabilité séparée contient des erreurs soit ponctuelles, soit de nature structurelle. Depuis quatre ans, la Commission fait de la comptabilité séparée un des thèmes principaux de ses contrôles dans tous les États membres et cette ligne de conduite sera maintenue à l'avenir. Dès qu'une anomalie est détectée, la Commission prend les mesures qui s'imposent à l'encontre de l'État membre, y compris en engageant une procédure d'infraction, lorsque ceci s'avère nécessaire.

La Commission est consciente des difficultés liées à la centralisation des données de la comptabilité séparée (dite «comptabilité B») dans certains États membres. La Commission souligne que cette centralisation s'effectue à partir d'une multitude de registres comptables tenus au niveau local (bureaux de douane) et quelquefois non informatisés. La Commission vérifie régulièrement les écritures de la comptabilité séparée lors de ses missions de contrôle et les anomalies constatées font l'objet de corrections.

8.7. Par le règlement (CE) n° 2761/1999 modifiant le règlement (CE) n° 296/96, la Commission a rendu obligatoire la communication de la part des États membres des informations concernant les créances vis-à-vis des opérateurs individuels dans le domaine du FEOGA-Garantie. Par conséquent, à l'avenir, les données que la Commission pourra fournir devraient être complètes.

8.8. La Commission est consciente des risques encourus en faisant appel à ce type d'opérations. Afin de renforcer le contrôle des fonds octroyés à des intermédiaires, la Commission s'engage à prendre les mesures suivantes:

- effectuer le recensement des intermédiaires financiers gérant des fonds communautaires (pour les comptes de l'exercice 2000),
- déterminer des règles minimales de gestion et de contrôle de ces fonds, qui devront être respectées par les ordonnateurs et diminuer les avances trop importantes — dispositif contractuel — (pour les comptes de l'exercice 2001),
- donner des informations pertinentes sur ce type d'activités dans les notes explicatives (pour les comptes de l'exercice 2000).

Le montant de 327,5 millions d'euros, cité par la Cour concernant le programme Phare correspond à la somme des soldes bancaires au 31 décembre 1999 des unités de gestion locale qui ont répondu à la demande de renseignements effectuée par les services de la Commission. Le décalage entre les moments où les paiements sont faits par les unités de gestion locale, où ces paiements sont encodés et où ils sont transférés vers le système local de gestion pourrait expliquer la différence entre ce chiffre figurant au bilan et la donnée issue du système interne de suivi.

La Commission veillera toutefois à améliorer ses procédures de gestion pour produire une information complète et fiable.

8.9. Pour l'estimation des créances potentielles découlant du gain potentiel relatif à l'écoulement des stocks agricoles, le prix prévisible d'écoulement sur des marchés agricoles aux variations erratiques n'est pas le seul facteur déterminant. En effet, les variations du cours du dollar des États-Unis et le volume des achats ont, eux aussi, une influence importante sur le résultat financier de la gestion des stocks agricoles. Les constatations de la Cour concernant des profits faits de façon récurrente sur les ventes de stocks agricoles sont le reflet, d'une part, d'une gestion prudente pour éviter de transférer des pertes potentielles et, d'autre part, de facteurs impondérables précités qui, d'année en année, sont constatés dans l'un ou l'autre secteur.

Par ailleurs l'application de l'article 8, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1883/78 relatif à la dépréciation complémentaire des stocks agricoles ne peut s'appliquer que dans le cas où des crédits restent disponibles en fin d'exercice.

8.10. La récente décision C(2000)1992 de la Commission du 14 juillet 2000 fixant la forme des tableaux pour la transmission des données relatives aux dépenses du FEOGA-Garantie prévoit une distinction entre les créances à recouvrer suite aux irrégularités et fraudes [règlement (CEE) n° 595/91]

et les autres créances. Cette distinction devrait permettre à l'avenir d'éviter toute double comptabilisation.

Avances et acomptes

8.11-8.13. La Commission a précisé dans la note explicative au compte de gestion les raisons qui l'ont conduite à ne pas inclure ces informations dans les états financiers consolidés. En effet, la réglementation actuelle ne prévoit pas de distinction entre les différents types de paiement effectués par la Commission. Afin de pouvoir donner une information claire et transparente, la Commission a prévu, dans le cadre de la refonte du règlement financier, quatre types de paiements qui devront faciliter le suivi de ce genre d'opérations.

La Commission consultera les services gestionnaires afin d'établir des règles détaillées pour chaque domaine d'activité et mettra en œuvre cette codification pour l'exercice 2001, avant que la révision du règlement financier ne soit approuvée.

Engagements et dettes potentielles

8.15. La Commission veillera à ce que des mesures de gestion soient prises afin de réduire le montant des engagements restant à liquider afin qu'il corresponde aux obligations juridiques.

8.16. La Commission tient à faire observer que la technique des engagements budgétaires est conforme aux dispositions réglementaires qui peuvent varier selon les domaines considérés; les états financiers sont présentés dans le respect de ces dispositions.

8.17. L'exercice 1999 était le dernier de la précédente période de programmation (1994-1999). Les plans financiers des programmes ont donc dû être adaptés à l'exécution effective, afin d'engager les dotations globales d'Edimbourg. En raison principalement des retards liés à la reprogrammation effectuée par les États membres, les DG responsables des Fonds structurels n'ont pas disposé de suffisamment de temps pour réaliser les engagements avant la fin de 1999. Le taux de sous-exécution des crédits a donc atteint un niveau très élevé. L'essentiel des besoins résiduels a pu être couvert par un virement de 1999 à 2000. Les autres besoins n'ont pas pu être couverts, en raison d'une inadéquation, au niveau des lignes et chapitres du budget, entre les crédits disponibles pour un

transfert et les autres engagements nécessaires. La Commission n'a pas non plus été en mesure, du fait de la reprogrammation tardive des États membres, de procéder aux virements nécessaires pour éviter cette inadéquation.

En résumé, la sous-exécution de crédits à la fin de l'exercice 1999 a été assez importante et une grande partie des crédits disponibles a été reportée à l'exercice 2000 pour permettre l'engagement des interventions des FS en suspens, ce dont l'autorité budgétaire a été informée.

8.18. 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, la Commission a inséré dans sa proposition de refonte du règlement financier des dispositions spécifiques destinées à tenir compte de cette situation.

En ce qui concerne les Fonds structurels, la Commission tient à rappeler les explications données dans sa réponse figurant ci-dessus au point 8.17.

Néanmoins, par souci de transparence, la Commission inclut chaque année dans les engagements hors bilan tous les montants non encore engagés correspondant aux obligations juridiques des accords en vigueur.

8.19. La Commission procédera pour les états financiers de l'exercice 2000 à une analyse de la typologie des différences enveloppes adoptées au sommet de Berlin pour identifier dans quelle mesure celles-ci constituent des objectifs de dépenses à reprendre dans les engagements hors bilan.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

Synthèse des constatations détaillées par domaine d'activité

8.27. En ce qui concerne le FEOGA-Garantie, la Commission continue à suivre la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGS). Les déficiences identifiées ont, au cours du temps, abouti à l'imposition de correction financières à certains États membres et/ou à la réduction des avances mensuelles.

Les efforts considérables déployés par les États membres, en coopération avec les services de la Commission, ont conduit à des améliorations significatives dans la mise en œuvre du SIGS.

8.28. Les Fonds structurels sont principalement mis en œuvre dans les États membres dans le cadre de programmes pluriannuels. La législation communautaire en vigueur ne prévoit pas de procédure annuelle d'apurement, semblable à celle qui s'applique pour les dépenses au titre du FEOGA-Garantie. Toutefois, pour la période 1994-1999, il est prévu d'appliquer des corrections financières en cas d'irrégularité sur la base de l'article 24 du règlement (CEE) n° 2082/93. Pour la nouvelle période de programmation (2000-2006), la Commission a approuvé un projet de règlement visant à mettre en œuvre les dispositions renforcées sur les corrections financières qui figurent dans le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, qui doit encore être présenté pour consultation aux comités des Fonds structurels avant de pouvoir être adopté de manière définitive.

Le niveau élevé d'erreurs constatées par la Cour ne constitue pas la preuve du caractère irrégulier d'une proportion significative des dépenses de fonds communautaires, mais démontre plutôt l'existence de certaines déficiences dans le contrôle financier que les États membres appliquent aux fonds, qui sont caractéristiques de la gestion de tout programme complexe. Il convient de s'efforcer avant tout de poursuivre l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle financiers.

Le renforcement des procédures de contrôle des opérations et de clôture des programmes, définies dans le règlement (CE) n° 2064/97 de la Commission, devrait fournir des moyens accrus pour assurer la régularité des dépenses communautaires. La Commission continuera à surveiller la mise en œuvre intégrale des dispositions de ce règlement par les États membres.

8.29. Dans le domaine des politiques internes, la Commission a mis en place un groupe de travail qui a présenté en février 2000 un rapport proposant une série d'améliorations et de simplifications dans la gestion des programmes de recherche. L'une des principales conclusions du groupe consistait en la proposition de lancer deux actions pilotes, portant sur l'utilisation de taux forfaitaires et sur l'adjonction de certificats d'audit aux déclarations de coûts.

De plus, en vue de renforcer l'effet des mesures administratives déjà applicables en cas d'irrégularité financière grave, des sanctions administratives ont pu être introduites pour empêcher les contractants s'étant rendus coupables d'irrégularités financières graves ou de fraude de continuer à bénéficier d'un financement au titre des programmes ou actions communautaires. L'introduction de telles sanctions nécessite l'adoption par le Conseil d'un règlement sectoriel dans le domaine de la recherche, fondé sur le règlement général du Conseil du 18 décembre 1995.

8.30. S'agissant des actions extérieures, et en particulier de la gestion partagée, il a été procédé à certaines améliorations, qui ont pris effet le 1^{er} janvier 2000, en vue de répondre à la nécessité d'élaborer une stratégie (portant sur trois aspects majeurs: contrat type, appel à propositions et système comptable) prenant en compte, d'une part, la croissance rapide du nombre de projets émanant d'ONG (organisations non gouvernementales) qui bénéficient d'un financement ou d'un cofinancement communautaire et, d'autre part, la nécessité d'améliorer la qualité et l'impact des mesures.

De nouvelles procédures de sélection, d'évaluation et de gestion des projets et programmes ont été introduites en vue d'accroître la responsabilité et la transparence. Un contrat type a été créé pour les subventions, qui prévoit une procédure type d'établissement de rapports, plus axée sur les résultats. Les règles de comptabilité et d'audit ont également été modifiées. Les nouvelles règles permettront un suivi beaucoup plus uniforme et plus efficace de ces projets.

CADRE ET PRATIQUES COMPTABLES

Établissement des états financiers consolidés

8.32-8.34. La Commission voudrait souligner que le passage à un nouveau système informatique intégré a représenté une charge de travail très considérable pour l'ensemble des services. Les problèmes rencontrés lors de la clôture 1999 ont été analysés et des mesures de correction sont en train d'être développées. De plus, une clôture intermédiaire est prévue au 30 septembre 2000 afin d'identifier les éventuelles anomalies encore existantes et procéder à leur correction avant la fin de l'année, pour la clôture des comptes de l'exercice 2000.

Tenue de la comptabilité

8.35-8.38. La Commission est consciente qu'elle ne dispose pas d'un cadre comptable adéquat et conforme aux standards sur la base duquel les comptes des institutions pourraient être établis d'une manière harmonisée et constante.

La Commission souhaite faire observer, et cela ne diminue en rien la pertinence des observations de la Cour, qu'il y a actuellement une évolution de la comptabilité publique au niveau international et que, dans ce contexte, d'importants progrès ont été accomplis en la matière ces dernières années. Un trait caractéristique de l'évolution de la comptabilité publique au niveau international est l'introduction généralisée, dans la plupart des pays, de réformes fondamentales des systèmes comptables publics. Ces réformes ont été d'ampleur variable, allant même jusqu'à affecter les objectifs de l'information comptable ou les procédures d'enregistrement appliquées.

Dans ce sens, la Commission a entamé une analyse méthodologique du processus comptable afin de pouvoir obtenir des états financiers fidèles, sincères et complets satisfaisant à des normes standard afin que les états financiers soient compréhensibles par tous et utiles à la prise de décisions. Pour ce faire, la Commission a fait appel à une assistance externe de très haut niveau pour s'assurer de la conformité des états financiers au regard de normes et de principes généralement admis par le secteur public. Dans ce contexte, une étude a été réalisée dont les conclusions font actuellement l'objet d'une analyse en profondeur par les services du comptable.

Toutefois, cette évolution constitue un exercice de longue haleine, dont le résultat ne pourra trouver son application dans les comptes de l'exercice 2000.

Le plan d'action de la Commission serait:

- d'analyser toutes les propositions de changement présentées par les experts, décider de la faisabilité de leur mise en œuvre et détailler un plan de travail,
- d'introduire les principaux changements dans la refonte du règlement financier et/ou dans ses modalités d'application,
- d'introduire les changements nécessaires dans les procédures comptables et dans le système informatique de comptabilité.

Réserves de la Cour

8.39. La Commission est consciente des problèmes relevés par la Cour. Elle a, à cet effet, confié une étude à un groupe d'experts de haut niveau qui a remis ses conclusions en juillet 2000. La Commission établira un plan d'action sur la base des recommandations des experts. Des améliorations pourront être apportées aux états financiers de l'exercice 2000. D'autres améliorations plus fondamentales ne pourront se traduire qu'à partir de l'exercice 2001.

DÉFICIENCES OPÉRATIONNELLES

Traitement des montants à recouvrer

8.40. La Commission confirme l'analyse de la Cour selon laquelle les créances relatives aux ressources propres et au FEOGA-Garantie ne sont effectivement créditées au budget communautaire qu'après recouvrement par les États membres

auprès des tiers concernés. Elle résulte de l'application, pour les ressources propres, de l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1150/2000 du Conseil et, pour le FEOGA-Garantie, de l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil.

Afin d'inciter les États membres à améliorer leurs procédures de recouvrement, il y aurait lieu d'examiner la possibilité de modifier la réglementation en vigueur en vue de créditer le budget communautaire de toute créance non recouvrée par ceux-ci après un certain délai raisonnable à fixer.

Mise en place d'un nouveau système comptable

Conception et mise en œuvre

8.41-8.44. La conception de l'application de comptabilité Sincom 2 ne pouvait anticiper les modifications du règlement financier. L'adaptation de Sincom 2 aux résultats de cette refonte ne constituera pas un obstacle, pas plus qu'elle n'a constitué un frein à la proposition de refonte.

La Commission examinera prochainement l'opportunité de gérer la comptabilité budgétaire dans une seule application, éliminant ainsi le risque d'incohérence des données relevées par la Cour.

8.45. Pour ce qui concerne les transactions du FEOGA-Garantie, il s'agit d'un problème d'interface avec le système local AGREX, fournissant toujours les informations dans le format de l'ancienne application, Sincom 1. Les transactions sont maintenant transmises directement dans la nouvelle application, Sincom 2.

Pour ce qui concerne les recettes, le début de l'année 1999 ayant été exclusivement consacré à la mise en production de la comptabilité budgétaire «dépense», la conversion de la comptabilité des recettes de Sincom 1 vers Sincom 2 n'a pu intervenir qu'ultérieurement. Cette situation est maintenant réglée.

8.46. La remarque de la Cour est pertinente; toutefois la Commission n'a nullement exclu de tirer profit de ces fonctionnalités comptables; la mise en place d'un outil de gestion des factures (action 11 du Livre blanc) fournira l'occasion

d'une révision complète des procédures dans la perspective d'une comptabilité patrimoniale. La Commission examinera également la possibilité d'une gestion intégrée des immobilisations. Cette approche est liée à la mise en place de l'étude sur les principes comptables.

Traitement des données et établissement des rapports

8.47. Lors de la mise en production de Sincom 2, les opérations de contrôle suivantes ont été réalisées:

- au niveau de la comptabilité budgétaire, des différences entre les soldes de clôture en Sincom 1 et ceux d'ouverture en Sincom 2 ont été relevées. Une partie d'entre elles s'expliquent par la différence de logique de traitement entre l'ancienne et la nouvelle application. Postérieurement à la mise en production, des contrôles ont été effectués,

- au niveau de la comptabilité générale, la vérification des soldes de clôture et de réouverture a été réalisée. Les données de la comptabilité générale ont été reprises après l'ouverture de la comptabilité budgétaire.

8.48. Des instructions seront données aux ordonnateurs pour qu'ils procèdent à des contrôles réguliers entre les données des systèmes locaux et celles de Sincom 2.

8.49-8.52. La mise en production de l'outil de suivi de l'exécution ne peut être réalisée qu'après stabilisation de l'application comptable.

Le suivi de l'exécution budgétaire destiné à l'autorité budgétaire est basé sur les données extraites du système comptable actuel; celui destiné aux directions générales est basé sur les données extraites du module de gestion des ordonnateurs. S'il est vrai que cette dualité de sources peut parfois conduire à certaines incohérences en ramenant la comptabilité budgétaire à une seule application, les services du comptable renforceront la cohérence et l'unicité des données. Un choix de nouvelle architecture sera arrêté en décembre 2000.

Déficiences opérationnelles

8.53. La Commission est consciente de ses difficultés signalées par la Cour et a demandé au fournisseur du logiciel de résoudre ces questions pour la fin de l'année 2000.

8.54. La Commission souhaite faire observer que, en Sincom 2, les transactions d'engagement sont identifiées par une clé unique de manière telle que la piste d'audit est assurée. La base de données du suivi de l'exécution (datawarehouse) permettra aux utilisateurs, pour la fin de l'année 2000, de retrouver plus aisément ces informations pour les engagements non clos.

8.55. Les services de la Commission ont mis en place un plan de secours qui sera testé avant la fin de l'année 2000.

8.56. Des mesures de renforcement de la sécurité des accès sont en cours. Les interventions par les équipes de développement en lieu et place des ordonnateurs et du contrôleur financier n'ont eu pour seul objet que de débloquer des transactions: il s'agit donc d'interventions purement techniques.

La Commission souhaite rappeler les éléments suivants: lors de la mise en production de l'application Sincom 2 au 1^{er} janvier 1999, l'accent a été mis sur la nécessité de permettre aux utilisateurs d'accéder à l'application. Certes, si dans ce contexte l'accent n'a pas été mis sur une approche normative de la sécurité et si des profils d'accès large ont été octroyés, ils sont en réalité conditionnés par les règles de validation des transactions qui les limitent.

Les droits d'accès des administrateurs systèmes ont été également fortement réduits au strict nécessaire. À l'avenir, des profils spécifiques seront mis en place pour ce type de transactions.

CONCLUSION

8.58. En 1999, la Commission a présenté un plan d'action reprenant pour chacune des rubriques des perspectives financières les mesures qu'elle entendait mettre en œuvre et déjà

annoncées dans ses réponses au Rapport annuel pour l'exercice 1998. Elle a actualisé ce plan d'action dans le cadre de son rapport de suivi à la décharge pour l'exercice 1998.

Ainsi, par exemple, la Commission a introduit pour la politique agricole commune un système visant à pénaliser les prévisions sensiblement erronées en matière de développement rural. Pour les actions structurelles, la refonte du règlement financier et la mise en œuvre des corrections financières permettront d'améliorer la gestion financière des fonds. Concernant les actions extérieures, la Commission a annoncé le démantèlement des bureaux d'assistance technique. Pour les politiques internes, la Commission a amélioré la gestion des ordres de recouvrement et mis un accent particulier sur le suivi des engagements dormants.

8.59. La Commission partage l'avis de la Cour, selon lequel le véritable objectif des actions de la Commission doit être l'amélioration des procédures de gestion et de contrôle.

8.60. La Commission partage l'avis de la Cour, selon lequel il est difficile de comparer les résultats de la DAS et les décisions d'apurement des comptes (voir aussi la réponse de la Commission au chapitre 2).

La Commission estime toutefois qu'il importe de procéder à une comparaison qualitative entre, d'une part, les résultats de la DAS et, d'autre part, les montants recouverts au bénéfice du budget communautaire à la suite des décisions de la Commission et des corrections des États membres.

RÉPONSES DES INSTITUTIONS AUX POINTS 8.2 À 8.4

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

8.2. Immobilisations corporelles et crédits-bails

L'observation de la Cour selon laquelle le Parlement européen n'aurait pas suivi les instructions du comptable de la Commission est inexacte. En effet, les instructions pour l'harmonisation des bilans des institutions, émises par le Comptable de la Commission, le 22 décembre 1999, précisent les trois conditions qui doivent être réunies pour que les crédits-bails soient inclus dans la rubrique «Immobilisations corporelles» du bilan.

Le Parlement n'a pas inscrit l'immeuble de Strasbourg dans son bilan car il considère que l'une des conditions techniques énoncée par le comptable de la Commission n'est pas remplie.

Néanmoins, avant l'établissement du bilan au 31 décembre 2000, le Parlement réexaminera les arguments juridiques et comptables soulevés par la Cour.

8.3. Harmonisation entre les institutions de l'identification, de l'estimation et de la classification des actifs

L'article 70 bis du règlement financier, qui prévoit la prise en compte de la dépréciation des éléments d'actifs, dispose que

«les règles d'amortissements [...] sont déterminées par les modalités d'exécution [...]». À ce jour, aucune modalité d'exécution n'a été adoptée sur ce point. En outre, la Commission n'a pas encore adopté, en vertu de l'article 21 des modalités d'exécution, un règlement relatif à la gestion comptable du patrimoine des institutions.

L'estimation du montant des amortissements indiquée dans les observations ne correspond qu'à des suppositions des services de la Cour des comptes.

8.4. Faiblesse dans la gestion des immobilisations

Le Parlement met en œuvre un nouveau système de gestion d'inventaire (ELS) destiné à remédier aux insuffisances constatées. L'objectif du Parlement est de présenter une valorisation beaucoup plus fiable du bilan au 31 décembre 2000, comme demandé par la Cour des comptes, y compris en essayant d'appliquer pour la première fois le calcul d'amortissement. L'application du plan d'action transmis à la Cour des comptes à la fin de 1998 est poursuivie dans le respect du calendrier prévu. Il convient d'avoir à l'esprit que les biens du Parlement sont répartis sur un espace d'environ 900 000 m² dans 26 bâtiments et 15 États membres.

RÉPONSES DES INSTITUTIONS AUX POINTS 8.2 À 8.4RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

8.3. La méthode de présentation exhaustive et harmonisée des données d'amortissements sera discutée au niveau inter-institutionnel par les comptables. Les conclusions de cette concertation seront appliquées par le Comité économique et social.

Les données d'amortissements devraient toutefois pouvoir être présentées à titre indicatif lors de la clôture de l'exercice 2000.

8.4. Concernant les faiblesses identifiées par la Cour dans la gestion des inventaires par les institutions européennes, la situation au Comité peut être résumée comme suit:

— le dernier contrôle d'inventaire physique a eu lieu en 1998.

Après le déménagement, prévu pour novembre/décembre de cette année, le Comité envisage d'effectuer un contrôle d'inventaire physique au début de l'année 2001,

— lors de ce dernier contrôle d'inventaire physique, plusieurs biens n'ont pu être retrouvés. Il s'agit là de biens qui ont dépassé leur période d'amortissement et qui, de ce fait, n'ont aucune valeur comptable. Un apurement de l'inventaire est en cours et devrait être terminé à la fin du mois d'octobre 2000,

— dans le bilan pour l'année 1999, les logiciels et matériel informatique ont été capitalisés comme convenu au niveau interinstitutionnel.

