I

(Communications)

COUR DES COMPTES

AVIS n° 6/95

de la Cour des comptes sur la décision d'apurement des comptes de la Commission relative à l'exercice 1991

(96/C 10/01)

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 43 et 188 C paragraphe 4 deuxième alinéa,

vu le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune [1], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995 [2], et le règlement (CE) n° 1663/95, du 7 juillet 1995 [3], relatif à l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie»,

vu le règlement (CEE) n° 1723/72 du 26 juillet 1972 [4], relatif à l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «garantie», modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 295/88 de la Commission, du 1er février 1988 [5],

vu les décisions d'apurement de la Commission relatives à l'exercice 1991, du 29 avril 1994 [6] et du 21 décembre 1994 [7],

vu la demande de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen en date du 30 mars 1995 visant à obtenir «des informations circonstanciées sur la fiabilité de la méthode suivie par la Commission pour évaluer les montants inscrits dans la décision ainsi qu'une opinion sur les montants les plus significatifs et le cas des domaines non couverts par la décision» concernant les travaux d'apurement relatifs à l'exercice 1991,

considérant que la procédure d'apurement constitue le dernier acte de gestion, par la Commission, des fonds communautaires déboursés dans le cadre des dispositions du FEOGA, section «garantie»;

considérant que la Commission est tenue d'apurer les comptes du FEOGA, section «garantie», avant la fin de l'exercice suivant celui auquel les comptes se rapportent;

considérant que l'apurement est fondé sur la déclaration annuelle de dépenses faite par l'État membre et qu'il doit déterminer le «a)...montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en question, reconnues à la charge du FEOGA, section "garantie"», de même que le «b) montant des moyens financiers restant disponible dans chaque État membre à la fin de l'année en question et résultant de la différence entre l'ensemble des moyens financiers communautaires disponibles au début de l'année ou avancés en cours d'année et le montant visé sous a)» [8];

considérant que la Commission a établi des règles internes [9] relatives à l'exécution des vérifications nécessaires à la réalisation des objectifs définis ci-dessus;

---

[1] JO L 94 du 28. 4. 1970.
[2] JO L 125 du 8. 6. 1995.
[3] JO L 158 du 8. 7. 1995.
[4] JO L 186 du 16. 8. 1972.
[5] JO L 30 du 2. 2. 1988.
[6] JO L 120 du 11. 5. 1994, p. 59.
[7] JO L 352 du 31. 12. 1994, p. 82.

[8] Article 8 du règlement (CEE) n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972 (JO L 186 du 16. 8. 1972, p. 1).
[9] Manuel opérationnel relatif aux comptes du FEOGA, section «garantie», Doc. VI/359/89.

considérant que la Commission a décidé de confier l'audit des comptes des organismes payeurs à des firmes d'audit privées et de concentrer ses propres ressources sur la vérification de la conformité des opérations à la législation communautaire;

considérant que la Commission a relevé un certain nombre de difficultés concernant les États membres, en particulier en matière de respect du calendrier d'apurement, et qu'elle a présenté le 1er juillet 1994 une proposition [10] de modification du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, sur laquelle la Cour a rendu un avis le 15 décembre 1994 [11];

considérant que la nouvelle procédure ne s'appliquait pas à l'apurement des comptes du FEOGA, section «garantie», pour l'exercice 1991;

considérant que le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1287/95 modifiant le règlement (CEE) n° 729/70 sans en amender le texte comme le suggérait la Cour dans son avis;

considérant que la Cour a présenté les résultats de l'examen de l'incidence de l'apurement pour les quotas laitiers en Espagne et en Italie (1 362,9 Mio ECU = 74,5 % [12] de l'ensemble des dépenses rejetées en 1991) à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen le 1er mars 1995;

considérant que l'avis ci-après relatif aux décisions d'apurement de la Commission sur les comptes du FEOGA, section «garantie» de 1991 est fondé sur un audit au niveau de la Commission, et notamment sur l'examen des dossiers de contrôle et sur les rapports de mission disponibles au sein de ses services, sur le rapport de synthèse pour 1991 et sur les décisions proprement dites, sur l'évaluation des méthodes et procédures de la Commission visant à déterminer les montants en cause, ainsi que sur les propres travaux d'audit de la Cour concernant cet exercice,

LA COUR A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

Méthodes appliquées par la Commission pour vérifier les dépenses du FEOGA, section «garantie» et étendue du contrôle

1. Les principes et méthodes définis dans le manuel opérationnel interne de la Commission correspondent aux normes d'audit généralement acceptées et, en principe, forment la base d'un audit satisfaisant. Cependant, la vérification de l'application des méthodes prescrites dans ce manuel fait apparaître des lacunes, partiellement engendrées par l'insuffisance notable des effectifs. Déjà signalé par la Cour dans des rapports antérieurs [13], ce problème n'a jamais été résolu, ni au niveau de la Commission ni à celui de la DG VI (quelque 35 agents sur un total d'environ 1 000 agents à la DG VI). Le champ d'application prévu n'a donc pu être couvert et les vérifications n'ont pas été opérées dans toute la mesure nécessaire.

2. En particulier, les insuffisances spécifiques de l'audit mentionnées ci-après ont été relevées:

   a) étant donné qu'il n'est pas possible de couvrir intégralement toutes les dépenses du FEOGA chaque année, la Commission examine une sélection de lignes budgétaires (voir annexe II, tableau 1) et d'organismes payeurs sur la base d'une analyse de risque; bien que la méthode proprement dite soit valable, l'analyse de risque a souffert du fait que la Commission n'a pas affecté les ressources nécessaires lui permettant de s'assurer qu'elle reçoit et analyse régulièrement les informations relatives aux systèmes de contrôle de tous les États membres et aux modifications qu'ils subissent; des déficiences et des irrégularités identifiées dans le cadre de vérifications autres que celles opérées par le service de la Commission chargé de l'apurement (par exemple dans le cadre d'enquêtes relatives aux irrégularités, ainsi que dans le cadre d'audits de la Cour), font apparaître l'insuffisance des informations sur lesquelles l'analyse des risques était fondée; les travaux d'auditeurs externes ont mis au jour certaines faiblesses au niveau d'organismes

[10] COM (94) 240 du 1. 7. 1994 (JO C 284 du 12. 10. 1994, p. 5).

[11] JO C 383 du 31. 12. 1994, p. 31.

[12] Taux de conversion utilisé dans le 21e rapport financier du FEOGA, section «garantie», relatif à 1991, Doc VI/400/91 du 1. 9. 1992.

[13] a) Rapports annuels:
- Observations concernant la procédure d'apurement des comptes:
  - Rapport annuel relatif à l'exercice 1986, point 5.26 (JO C 336 du 15. 12. 1987)
  - Rapport annuel relatif à l'exercice 1988, points 5.1-5.32 (JO C 312 du 12. 12. 1989)
- Observations concernant les États membres:
  - Rapport annuel relatif à l'exercice 1989 (JO C 313 du 12. 12. 1990)
  - Rapport annuel relatif à l'exercice 1990 (JO C 324 du 13. 12. 1991)
  - Rapport annuel relatif à l'exercice 1991 (JO C 330 du 15. 12. 1992)
  - Rapport annuel relatif à l'exercice 1992 (JO C 309 du 16. 11. 1993)
  - Rapport annuel relatif à l'exercice 1993 (JO C 327 du 24. 11. 1994)

b) Rapport spéciaux:
- N° 2/89 sur l'organisation des marchés dans le secteur des fruits et légumes frais et transformés (JO C 128 du 24. 5. 1989)
- N° 2/90 sur la gestion et le contrôle des restitutions à l'exportation (JO C 133 du 31. 5. 1990)
- N° 2/92 sur le contrôle des restitutions à l'exportation versées à de grandes entreprises sélectionnées dans le secteur des produits laitiers (JO C 101 du 22. 4. 1992)
- N° 4/93 relatif à la mise en oeuvre du régime des quotas visant la maîtrise de la production laitière (JO C 227 du 23. 8. 1993)
- N° 7/93 sur les contrôles relatifs aux irrégularités et aux fraudes dans le domaine agricole (JO C 53 du 19. 2. 1994)
- N° 8/93 sur l'organisation commune du marché du tabac brut (JO C 65 du 2. 3. 1994).

payeurs qui étaient considérés par la Commission comme des domaines à faible risque (par exemple Europæisk Fællesskabsdirektoratet au Danemark, Produktschap voor Zuivel aux Pays-Bas et Intervention Board au Royaume-Uni);

b) dans plusieurs domaines ne relevant pas de l'apurement de 1991, les propres travaux d'audit de la Cour relatifs à l'exercice 1991 font apparaître de sérieuses déficiences dans les secteurs figurant à l'annexe I;

c) le contrôle analytique des déclarations annuelles des États membres (qui comportent obligatoirement, dans le cadre des opérations d'apurement à exécuter, des recoupements avec les informations et les données fournies par différentes sources et l'évaluation des rapports de contrôle relatifs aux organismes payeurs) n'a pas été opéré pour le secteur des matières grasses en ce qui concerne la Belgique et ne l'a été qu'en partie pour le secteur laitier en ce qui concerne l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni; lorsque ces types de contrôles ont été opérés, ils auraient dû être mieux étayés par des documents et mieux supervisés;

d) les rapprochements des déclarations annuelles avec les comptes effectifs des États membres n'ont pas été réalisés pour toutes les lignes budgétaires, comme le montrent les tableaux 2 à 13 de l'annexe II; les rapports des auditeurs externes indiquent que les montants figurant dans les déclarations annuelles étaient tirés des comptes des États membres; aucune assurance ne peut être apportée quant à leur exactitude, ni sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes;

e) l'analyse et l'évaluation des systèmes de contrôle interne des États membres, ainsi que les tests de conformité des opérations ont porté sur un nombre assez limité de mesures et d'organismes payeurs; en outre, ces contrôles n'ont pas toujours englobé les organismes ordonnateurs et de contrôle en dehors des organismes payeurs lorsque ces derniers procèdent au paiement sur la base de documents certifiés par des organismes extérieurs de ce type; ils ne comportaient d'ailleurs pas toujours une appréciation sur le point de savoir si le système de contrôle national était conforme à la réglementation communautaire;

f) les sondages de corroboration visant à quantifier l'incidence financière des déficiences affectant les systèmes et donc à déterminer les montants à exclure du financement par le FEOGA ont souvent été trop peu nombreux et n'englobaient pas toujours le traitement des opérations par des organismes ordonnateurs et de contrôle en dehors des organismes payeurs; dès lors, aucune conclusion ne pouvait être tirée quant à «la mesure dans laquelle les dépenses encourues par les organismes payeurs étaient conformes aux règles communautaires et n'avaient pas été significativement surestimées»; dans trois cas seulement, les sondages de corroboration avaient été exécutés selon les règles en nombre suffisant conformément au programme de contrôle, mais les contrôleurs de la Commission n'ont pas été en mesure d'exprimer une opinion de l'auditeur à cet égard non plus, car les sondages ne s'étendaient pas aux autorités locales. Pour tous les sondages relatifs aux dépenses concernant les restitutions à l'exportation (31,6 % du total des dépenses), les contrôleurs de la Commission n'ont pas été en mesure d'exprimer une opinion en raison d'autres limitations dans l'étendue de l'audit liées à la complexité du système et aux problèmes de détermination de la destination et de l'arrivée des marchandises.

3. L'apurement des comptes est une procédure de gestion dont chaque phase doit être soigneusement étayée par des documents en raison de son incidence financière potentielle pour les États membres. Dans plusieurs cas, les constatations figurant dans les rapports de mission n'ont pas été reprises dans les lettres d'observation adressées aux États membres. Les dossiers ne comportaient aucun élément permettant d'étayer la non-insertion de ces constatations dans la communication aux États membres.

4. Aucune conclusion formelle n'était tirée de la documentation ou d'autres informations reçues des États membres pour expliquer la suppression de certains points dans la lettre d'observation ou le report d'autres points à la phase suivante de la procédure, à savoir le «dialogue» avec les États membres ([14]).

5. Il n'y avait aucune explication formelle des raisons pour lesquelles une observation qui figurait à l'ordre du jour du «dialogue» avait été modifiée ou supprimée. Les modifications intervenues ont dans certains cas pu être établies par la comparaison entre les lettres adressées aux États membres, l'ordre du jour du «dialogue» et la télécopie adressée à l'État membre à l'issue du «dialogue». Dans certains cas, les dossiers contenaient des notes relatives aux résultats du «dialogue», portées par le contrôleur sur des formulaires types, mais rien n'attestait que ces notes fussent revues. Les télécopies présentent parfois des arguments et des conclusions concernant les modifications, mais constituent parfois aussi une demande d'informations supplémentaires pour les États membres. Le traitement des nouvelles réponses provenant des États membres est aussi peu clair que celui réservé aux premières réponses.

([14]) Il s'agit d'une procédure par laquelle l'État membre a la faculté de présenter des documents et des informations supplémentaires afin de justifier les montants contestés par la Commission. Cette procédure est différente de celle prévue par la décision 94/442/CE de la Commission, du 1er juillet 1994 (JO L 182 du 16. 7. 1994), relative à la création d'une instance de conciliation.

6. La Commission s'est rendu compte elle-même des difficultés croissantes à respecter le calendrier de l'apurement prévu par la réglementation et de l'accumulation des corrections financières résultant de ces retards. Le 1er juillet 1994, elle a proposé des modifications du règlement de base en vue d'une réforme de la procédure d'apurement des comptes qui ont finalement été adoptées le 22 mai 1995 ([2]).

7. La Cour a rendu un avis sur la proposition de la Commission visant à réformer la procédure ([11]), en insistant en particulier sur le fait que la Commission conserve la maîtrise de la nomination des auditeurs externes, que les certificats soient établis selon des méthodes de travail cohérentes et fiables, que les contrôles de conformité comprennent la vérification d'opérations concrètes et que la Commission présente à la Cour, avant le 31 décembre 1998, une évaluation du fonctionnement du nouveau système. La Cour n'a pas exprimé d'avis sur le système des corrections forfaitaires parce que la proposition initiale de la Commission n'en faisait pas état (voir point 9 et note 16).

Évaluation des principaux montants rejetés

8. L'apurement des comptes par la Commission en 1991 a entraîné des corrections (montants rejetés à recouvrer) s'élevant à 1 829 Mio ECU (voir tableau 14). Les montants rejetés sont recouvrés par les États membres, qui les intègrent comme montants négatifs dans une déclaration mensuelle dont fait état la décision d'apurement. Les montants rejetés au titre de l'exercice 1991 réduisent donc les dépenses globales dans le cadre du budget de 1995, sauf en ce qui concerne le recouvrement relatif au régime de quotas laitiers (Grèce, Italie et Espagne), qui est réparti sur quatre exercices jusqu'en 1998 (voir point 26).

9. La plupart des corrections ne sont pas fondées sur des erreurs ou des irrégularités effectivement relevées dans les comptes ou au niveau des opérations («corrections ponctuelles»). L'incidence financière réelle des déficiences des systèmes n'a pu être déterminée en raison du caractère limité et non représentatif des sondages de corroboration effectués sur les opérations. C'est pourquoi la Commission a élaboré une grille interne entraînant des rejets de 2 %, lorsqu'un système souffre d'insuffisances mineures, de 5 % lorsqu'un système souffre d'insuffisances d'importance moyenne et de 10 % lorsque les insuffisances sont considérées comme graves. De telles corrections forfaitaires peuvent avoir une valeur préventive et constituer une incitation pour les États membres à améliorer leurs systèmes de contrôle. Mais, pourvu que le niveau de rejet soit suffisamment élevé, la procédure d'apurement est, dans ce cas, utilisée à des fins dépassant ses objectifs initiaux ([15]).

10. Bien que la Commission ait défini des orientations de base pour la fixation des corrections financières en cas de déficiences au niveau du contrôle ([16]), l'application des taux forfaitaires manque d'harmonisation. Aucun document formel n'explique l'évaluation et les conclusions qui entraînent la fixation définitive des corrections forfaitaires dans la décision d'apurement. C'est pourquoi les raisons, la procédure et les circonstances qui ont conduit la Commission à ne pas mentionner dans sa décision finale des montants dont le rejet était proposé à l'origine dans la communication adressée aux États membres ne sont pas toujours apparues de manière évidente et transparente à la Cour. Dans certains cas, ils étaient fondés sur des informations non vérifiées communiquées par les États membres.

11. La priorité la plus élevée devrait être accordée à des méthodes de contrôle qui offrent une base objective pour une correction, telles que des extrapolations de résultats obtenus au moyen de méthodes d'échantillonnage statistique conformes aux normes de contrôle généralement acceptées. La Cour n'a pu relever aucune correction fondée sur cette approche. Les types de corrections qui sont effectivement opérés sont exposés dans les points suivants. Ils illustrent le processus de prise de décision suivi en matière de détermination des montants à rejeter.

12. Certaines corrections effectives étaient fondées sur une extrapolation à partir d'une sélection de dossiers testés ne constituant pas un échantillon représentatif. L'extrapolation a toutefois été effectuée moyennant l'application du pourcentage de paiements indus constaté dans l'échantillon au montant total du paiement en faveur du domaine administratif vérifié [par exemple, en Italie, prime d'abandon définitif de superficies plantées de vignes, correction sur la ligne budgétaire B1-1 6 4 0: -7 314 669 876 LIT (-5 Mio ECU)].

13. D'autres corrections sont effectuées lorsque des déficiences en matière de contrôle ont été constatées et que la correction était fondée sur les statistiques nationales. La fiabilité de ces dernières n'a cependant pas été vérifiée. La Cour a constaté qu'aucune correction n'a été effectuée dans l'une des régions (Sardaigne, Italie) où des déficiences ont été relevées en matière de contrôle, les statistiques nationales indiquant qu'il n'y avait pas lieu de prendre de telles mesures. Dans une autre région (Vénétie, Italie) dans laquelle les contrôleurs de la Commission ne se sont

([15]) Un fondement juridique peut désormais être trouvé avec l'article 5 paragraphe 2 sous c) du règlement (CE) n° 1287/95 portant modification du règlement (CEE) n° 729/70, applicable à partir de l'apurement des comptes de l'exercice 1996. Cet article ne figurait pas dans la version présentée à la Cour pour avis.

([16]) Doc. VI/216/93 rév.1 du 12. 9. 1994, «Évaluation des conséquences financières lors de la préparation de la décision d'apurement des comptes du FEOGA-section"garantie"».

pas rendus et pour laquelle ils ne pouvaient formuler aucun avis concernant le système de contrôle, on a procédé à des corrections sur la base des statistiques nationales [par exemple, Italie, prime à la brebis, correction sur la ligne budgétaire B1-2 2 2 0: -67 595 110 851 LIT (-44 Mio ECU)].

14. D'autres corrections s'appuient sur des calculs fondés sur un montant estimatif, la documentation appropriée n'étant pas disponible du fait d'une mauvaise application de la réglementation communautaire par les États membres. Les corrections de cette nature représentent 1 319 Mio ECU [par exemple, en Espagne, prélèvement supplémentaire sur le lait, correction sur la ligne budgétaire B1-2 0 7 1: -71 870 823 240 PTA (-558 Mio ECU)].

15. Comme cela est indiqué au point 9, des corrections forfaitaires sont effectuées lorsque des déficiences sont constatées en matière de contrôle, mais que les dossiers sélectionnés n'étaient pas représentatifs et que les irrégularités relevées ne pouvaient faire l'objet d'une extrapolation objective. Dans certains cas, de telles corrections continuent d'être imposées d'année en année suite à un audit dont les conclusions étaient suffisamment représentatives pour permettre une extrapolation, pour le motif que des éléments probants ont ultérieurement confirmé la persistance des problèmes déjà identifiés. Un exemple où il a été possible de comparer les corrections forfaitaires avec des constatations fondées sur des sondages de corroboration concerne la «prime spéciale aux bovins» en Irlande. Dans le contexte de l'apurement des comptes de l'exercice 1989, les contrôleurs de la Commission ont examiné un nombre significatif de paiements de cette prime dans les comtés de Galway et de Cork. Ils ont considéré que leur échantillon était représentatif et, par extrapolation, 50,5 % (1,6 Mio ECU) des dépenses apparaissaient comme irréguliers. La grille des corrections forfaitaires n'étant pas encore appliquée à l'époque, la décision finale relative à l'apurement des comptes pour 1989 faisait état d'une correction de 10,5 % pour les deux comtés, en plus d'une correction forfaitaire de 2 % pour l'ensemble des dépenses en Irlande en raison de déficiences générales du système de contrôle (au total seulement 0,7 Mio ECU). Dans le cadre de la décision d'apurement pour 1990, les investigations des contrôleurs de la Commission dans les comtés de Cork et de Mayo ont permis de constater que la situation avait peu évolué et que les conclusions détaillées formulées dans le Rapport de synthèse de 1989 étaient encore valables. Cependant, la correction forfaitaire pour 1990 (désormais fondée sur la grille des taux forfaitaires) a été fixée à 5 % (0,4 Mio ECU) pour ce qui concerne les deux comtés en cause, une correction forfaitaire correspondant à 2 % de l'ensemble des dépenses (0,9 Mio ECU) en Irlande s'y ajoutant suite à la constatation de déficiences de contrôle d'ordre général. Même si la représentativité du sondage de corroboration peut dans une certaine mesure être mise en doute, l'exemple cité montre le coût d'une approche moins objective pour la Communauté. Pour 1991, la Commission a effectué une correction forfaitaire de 2 % sur toutes les dépenses déclarées par l'Irlande pour la campagne de commercialisation 1990 (0,8 Mio ECU) pour les raisons mentionnées ci-dessus.

16. D'autres corrections sont fondées sur les estimations de la Commission concernant les retards administratifs que l'on peut raisonnablement accepter dans les États membres [par exemple, en Irlande, restitutions pour la viande bovine, correction sur la ligne budgétaire B1-2 1 0 0: -1 552 534,56 IRL (-2 Mio ECU)].

17. En ce qui concerne les corrections relatives aux paiements tardifs, la Cour n'a pu obtenir d'explication objective des pourcentages appliqués, mais partage l'avis de la Commission selon lequel le système assure en principe un traitement égal des organismes payeurs. L'Italie bénéficie cependant d'un délai de grâce de deux mois pour l'ensemble des paiements, en plus des 4 % «de remise» généralement octroyés. Cet abattement est accordé pour tenir compte des délais administratifs nécessaires à l'établissement de certificats «anti-mafia» [17]. Ces cas représentent un montant de 5 Mio ECU [par exemple, en Italie, prime à la naissance des veaux, correction sur la ligne budgétaire B1-2 1 2 2: -4 145 203 155 LIT (-3 Mio ECU)].

18. Des rejets intégraux (100 %) ont été effectués pour des opérations particulières (par exemple, en Grèce, pour ce qui concerne l'exportation de tabac à destination de l'Albanie et de la Bulgarie, correction sur les lignes budgétaires B1-1 7 0 0: -602 363 307 DRA et B1-1 7 1 0: -2 929 195 731 DRA, soit un total de -16 Mio ECU).

19. Des corrections font également suite au contrôle par la Commission des comptes des États membres relatifs au prélèvement supplémentaire sur le lait. [Allemagne, prélèvement supplémentaire sur le lait, correction sur la ligne budgétaire B1-2 0 7 1: -91 266 039 DM (-44 Mio ECU)].

20. D'autres corrections sont dues au fait que des conditions essentielles du programme de rachat de quotas laitiers n'étaient pas respectées [par exemple, en Italie, correction sur la ligne budgétaire B1-3 8 0 3: -103 161 494 560 LIT (-67 Mio ECU)].

21. Des corrections sont également effectuées en cas d'erreurs administratives des États membres [par exemple, en Italie, aide à la consommation d'huile d'olive. L'EIMA n'avait pas demandé une prolongation des garanties aux bénéficiaires au cours d'une enquête, de sorte que ces dernières ne pouvaient être saisies. Ligne budgétaire B1-1 2 2 0, correction: -42 914 606 028 LIT (-28 Mio ECU)].

22. D'autres erreurs se sont produites pour lesquelles la Commission n'a pas pris la bonne décision ou n'a rien décidé du tout.

    a) Grèce, prime à l'abandon définitif de superficies plantées de vignes, ligne budgétaire B1-1 6 4 0:

[17] La législation italienne prévoit des contrôles plus poussés afin de surveiller les mouvements d'argent suspects.

dans la conclusion de leur rapport de mission en date du 4 mars 1993, les auditeurs de la Commission affirment que «la dépense du Nomos d'Heraklion représente 41 % du total des primes payées en Grèce, soit 6 831 490 963 DRA» (32 Mio ECU) «doit être mise en cause». Cette conclusion s'appuie sur deux observations:

i) la constatation d'insuffisances au niveau du système de contrôle, dues à l'absence de cadastre ou de documentation de même nature;

ii) la constatation de déficiences au niveau de l'application du système de contrôle par les inspecteurs («Des contrôles plus rigoureux doivent être entrepris»).

Les conclusions des contrôleurs de la Commission concernant les déficiences relevées correspondent à celles formulées par les contrôleurs de la Cour pendant un contrôle sur place dans le même «Nomos» (département) lesquelles figurent dans le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1993 ([18]). Dans sa réponse aux observations de la Commission, le ministère grec de l'agriculture se limite à décrire le fonctionnement normal de la procédure de contrôle. Ces remarques n'apparaissent plus dans la documentation relative à la procédure d'apurement suivante. La Cour n'a pu trouver dans les services de la Commission aucune évaluation ou conclusion concernant la réponse de la Grèce et, en conséquence, il n'a pas été possible de déterminer pourquoi l'observation en question a disparu ni qui a pris la décision de la supprimer. Le système de contrôle présente encore les mêmes déficiences et d'autres contrôles auraient dû être entrepris pour en déterminer l'incidence financière. Le taux forfaitaire n'était pas appliqué et l'unique correction, qui concernait le non-respect d'un délai pour deux paiements individuels, s'élevait à 733 908 DRA (3 404 ECU) au total;

b) Danemark et Irlande, lignes budgétaires 2 1 1 1, 2 1 1 2, 2 1 1 3 et 2 1 1 4. Les dépenses correspondant à un certain nombre d'adjudications avaient été dissociées ([19]) pour ce qui concerne l'Irlande et le Danemark, les offres ayant été considérées comme spéculatives. Dans la lettre d'observations adressée à la France, le même problème a été soulevé. La DG VI et le contrôleur financier ont reconnu la déficience en France. Le dossier d'audit ne contenait aucune explication concernant la non-prise en compte de la déficience dans la décision d'apurement. La seule explication (verbale) que la Cour ait pu obtenir était que le degré de déficience était moindre en France qu'en Irlande et au Danemark. Le Rapport de synthèse ([20]) indiquait également que des enquêtes de même nature étaient en cours dans d'autres États membres. Aucun document probant attestant l'ouverture formelle d'une enquête qui entraînerait automatiquement une réserve dans la décision d'apurement n'a cependant pu être trouvé;

c) Espagne, prime spéciale aux bovins, ligne budgétaire 2 1 2 1: pour la période 1988—1991, l'examen des dossiers a fait apparaître l'insuffisance des systèmes de contrôle pour les années 1988—1991. La Commission a accordé un délai de grâce à l'Espagne pour les demandes présentées avant 1991. L'octroi d'un tel délai à un État membre en particulier est contraire à la notion d'égalité de traitement de tous les États membres. Les dépenses correspondantes pendant cette période (1988—1990) s'élevaient à 13,2 Mio ECU;

d) Grèce, primes à la brebis, ligne budgétaire B1-2 2 2 0: s'agissant des dépenses de 1991, le Rapport de synthèse indique que les vérifications ont consisté en des contrôles sur pièces. Parallèlement, un contrôle des systèmes fondé sur les paiements de 1992 était effectué dans deux Nomos. Il a fait apparaître que 10,53 % des demandes de 1992 auraient dû être rejetés (1,4 Mio ECU). Puisque la Commission disposait des résultats de 1992 et que l'examen des dossiers concernant l'exercice 1991 révélait une absence totale de visite de contrôle dans les deux préfectures, la correction n'aurait pas dû être limitée à 5 % seulement des dépenses de 1991 (0,7 Mio ECU);

e) S'agissant du secteur du lait, un délai de grâce a été accordé au Portugal en raison de l'insuffisance de ses systèmes de contrôle pendant la première année d'application du règlement concerné (5 Mio ECU). Cela constitue une inégalité de traitement à l'égard des États membres disposant de systèmes de contrôle fiables;

f) Un exemple similaire a été relevé en Irlande pour 1991, où le rejet relatif à la prime spéciale aux bovins aurait entraîné la réclamation, auprès de 6 000 exploitants, du remboursement de 2,3 Mio ECU. Finalement, en 1994, la Commission a accédé à la demande du ministre irlandais de l'agriculture et a accordé un délai supplémentaire d'un an à l'Irlande pour lui permettre de rendre son système de contrôle conforme.

23. Une autre correction avait trait à un cas spécifique de fraude. Pour la campagne de commercialisation 1991/1992, la récolte de coton en Grèce a largement dépassé les estimations. La Commission et les autorités nationales ont procédé à des investigations qui ne sont pas encore terminées, mais qui ont révélé un

([18]) JO C 327 du 24. 11. 1994, points 3.46 - 3.48.

([19]) «Dissociation» signifie séparation de la décision d'apurement jusqu'à ce que d'autres investigations aient été entreprises.

([20]) Rapport interne sur lequel est fondée la décision d'apurement. Doc. VI/320/94 du 21. 12. 1994.

nombre important d'irrégularités. La Commission n'a cependant pas encore déterminé la perte précise pour la Communauté. La correction effective de -16 735 309 160 DRA (-78 Mio ECU) correspond à une correction forfaitaire de 25 % de l'aide payée à la Grèce au titre de la campagne de commercialisation 1991/1992, mais elle est assortie d'une option permettant à la Commission d'abaisser le taux forfaitaire à 10 % si les autorités grecques renforcent le système de contrôle dans le secteur du coton et rétablissent la coopération avec la Commission avant le 31 décembre 1995. La Cour estime qu'aucune de ces conditions n'a d'incidence réelle sur la régularité et sur l'exactitude des dépenses de 1991.

24. La décision d'apurement comprend également des corrections effectuées à la suite d'investigations concernant des irrégularités, en dehors du cadre de la procédure d'apurement. Les deux exemples les plus significatifs sont les suivants:

a) une correction d'un montant de 56 692 508,70 DM (28 Mio ECU) a été effectuée au titre d'irrégularités commises dans le cadre d'exportations d'animaux au cours de la période 1981-1987. Un exportateur allemand est impliqué. Les autorités nationales avaient initialement fixé le montant total des paiements irréguliers à 152 373 540,85 DM. La Commission n'a pas vérifié sur place les informations communiquées par l'État membre. Le montant rejeté s'élève à 47 035 774 DM. La Commission y a ajouté une pénalité de 9 656 734,70 DM pour cause de présentation tardive d'informations par les autorités allemandes, ce qui porte le montant total de la correction à 56,7 Mio DM; elle n'a cependant pas vérifié sur place les informations communiquées par l'État membre qui ont entraîné le rejet des dépenses;

b) une correction de 54 275 090,69 DM (26 Mio ECU) pour des irrégularités commises dans le cadre d'exportations d'animaux vers la Pologne. La décision finale concernant la correction est fondée sur des informations communiquées par l'État membre à la suite des missions de la Commission. Cette dernière n'a pas vérifié ces informations finales sur place dans l'État membre. La correction est un montant net tenant compte des 4 986 855 DM déclarés conformément au règlement (CEE) n° 595/91. Ce montant, qui n'a encore été ni recouvré ni inscrit au crédit du compte du FEOGA, est traité conformément aux dispositions de l'article 8 du règlement (CEE) n° 729/70 [1], qui permettent de proroger le délai.

25. À la fin de 1994, le service de la Commission chargé de l'apurement des comptes est arrivé à la conclusion, sur la base de ses propres travaux pour 1991, que les vérifications faites pour s'assurer que toutes les mesures avaient été proposées pour prévenir et détecter les irrégularités étaient franchement insuffisantes [21]. Dans son visa sur le projet de décision d'apurement [22], le contrôleur financier de la Commission estimait qu'il n'est possible de vérifier, dans chaque État membre, la conformité des dépenses imputées que pour un faible nombre de mesures. C'est donc par le biais des audits financiers, pratiqués par le FEOGA depuis un certain nombre d'années, qu'il est possible de disposer d'une certaine assurance quant à l'exactitude de l'ensemble des dépenses déclarées» et «que la couverture sectorielle et géographique des contrôles des dépenses globales du FEOGA, section "garantie" pour l'exercice 1991 ne peut être tout à fait comparable à celle des exercices précédents, mais qu'elle fournit, néanmoins, une base acceptable pour la décision sur l'apurement des comptes» [23]. La Cour peut difficilement se ranger à cet avis compte tenu des déficiences constatées au niveau des systèmes de contrôle des États membres.

Gestion budgétaire

26. La décision répartissant les montants à recouvrer au titre des quotas laitiers — à savoir 1 592 Mio DRA, 31 020 Mio PTA et 488 800 Mio LIT — sur quatre exercices jusqu'en 1998, constitue, comme cela est indiqué dans la décision, un compromis entre le Conseil et la Commission, mais aussi une infraction manifeste aux règles budgétaires applicables aux dépenses du FEOGA, section «garantie», qui sont régies par des crédits non dissociés n'autorisant pas le recours à des engagements pluriannuels. Le respect de l'annualité et des commentaires du budget afférents à la ligne B1-3 7 0, aurait dû conduire à imputer les montants en cause au titre de l'exercice au cours duquel l'apurement a lieu (1995) et non pas à les inclure dans les déclarations mensuelles des États membres correspondant à des exercices ultérieurs (1995—1998).

27. De plus, étant donné que les montants positifs de la décision d'apurement correspondent en réalité à des recettes budgétaires à recouvrer, la procédure prévue à cet effet par les articles 28 [24] et 29 [25] du règlement financier devrait être suivie, ce qui écarterait la pratique des dépenses négatives critiquée par

---

[21] Projet de communication à la Commission concernant la décision d'apurement pour l'exercice 1991, Doc. DG VI — BG/vim/N94/0082.

[22] Doc. VI/358/94 — rev.1 du 21. 11. 1994.

[23] Doc. XX.C.1(94) D/6991 du 5. 12. 1994, Introduction.

[24] Transmission au contrôleur financier d'une proposition pour visa et au comptable en vue de l'enregistrement pour mémoire.

[25] La prise en charge des ordres de recouvrement.

la Cour à maintes reprises. Une telle procédure aurait en outre permis l'inscription dans le bilan de l'exercice en cours des montants dus au titre de décisions antérieures d'apurement, assurant ainsi une meilleure transparence des comptes communautaires.

Conclusion

28. La Commission connaissait déjà et admettait dans une large mesure les déficiences générales de la procédure d'apurement lorsqu'elle en a proposé une réforme en 1994. Si la recommandation formulée par la Cour dans son avis sur la réforme (voir point 7) n'est pas mise en œuvre, la situation ne connaîtra pas d'amélioration sensible. Malgré les tentatives de réforme faites par la Commission, la Cour reste critique quant à la validité de la décision d'apurement pour 1991. Les déficiences constatées dans les procédures d'apurement de la Commission compromettent la base même des décisions en cause. Les déficiences constatées ne permettent donc pas d'émettre un avis tranché sur la mesure dans laquelle les décisions peuvent être considérées comme exactes et équitables tant pour les États membres que pour la Communauté. Comme le montrent les annexes, une ou plusieurs déficiences affectent les éléments à la base du calcul d'un certain nombre des montants en cause. La seule conclusion possible est que la plupart des montants fondés sur des déductions forfaitaires résultent, en substance, de compromis avec les États membres plutôt que d'un contrôle permettant de calculer correctement les montants à imputer aux comptes du FEOGA — la Cour était déjà parvenue à cette conclusion dans son rapport en exécution des conclusions du Conseil européen du 18 juin 1983 ([26]). Le nouveau texte du règlement (CEE) n° 729/70 modifié introduit cependant une définition plus vague des conditions régissant les rejets futurs, en particulier avec l'article 5 paragraphe 2 sous c) quatrième tiret, légalisant ainsi cette procédure.

29. La Cour est très préoccupée par le fait que, la Commission n'ayant pas affecté les ressources nécessaires à cette tâche, la procédure d'apurement prévue a été en grande partie remplacée par un système de corrections forfaitaires non étayées par des sondages de corroboration en profondeur. Bien que ce système soit désormais légalisé par la nouvelle disposition du règlement (CE) n° 1287/95 du 22 mai 1995, il n'est pas conforme à la notion d'apurement des comptes en tant qu'acte final de la gestion et de la comptabilité, fondé sur un contrôle approfondi et représentatif.

30. La Cour note et reconnaît l'existence de graves déficiences dans les systèmes de contrôle interne des États membres et estime que les procédures de sanction de telles déficiences devraient être renforcées et faire l'objet de dispositions explicites dans la réglementation appropriée.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes en sa réunion du 21 septembre 1995.

Par la Cour des comptes

André J. MIDDELHOEK

Président

([26]) JO C 287 du 24. 10. 1983, point 2.2.8 sous c).

ANNEXE I

S'agissant de l'exercice 1991, l'audit de la Cour a porté sur un certain nombre de mesures non couvertes par les travaux d'apurement de la Commission. La Cour a constaté des erreurs ou des déficiences en matière de contrôle, qui auraient dû entraîner des corrections dans la décision d'apurement.

Grèce

— Aide à la production de blé dur [1]

— MCM restitutions à l'exportation [1]

Royaume-Uni

— Régime de prime annuelle à la brebis [1]

Irlande

— Quotas laitiers et prélèvement supplémentaire [2]

— Régime d'abandon définitif de la production laitière [2]

— Régime de suspension temporaire de la production laitière [2]

Belgique

— Quotas laitiers et prélèvement supplémentaire [2]

— Régime d'abandon définitif de la production laitière [2]

— Régime de suspension temporaire de la production laitière [2]

France

— Prime spéciale aux bovins [1]

---

[1] Rapport annuel relatif à l'exercice 1991 (JO C 330 du 15. 12. 1992.)

[2] Rapport spécial relatif à la mise en œuvre du régime des quotas visant la maîtrise de la production laitière (JO C 12 du 15. 1. 1994.)

ANNEXE II

Il convient de tenir compte des notes ci-après pour la lecture des tableaux 1 à 14:

Définitions

a) Le terme «couverture» fait référence aux montants des lignes budgétaires sur lesquelles ont porté certains travaux d'apurement. La «profondeur» représente l'étendue de la couverture.

b) Le contrôle de l'apurement est effectué conformément à des programmes établis:

P1: Contrôle analytique des déclarations annuelles des États membres et de l'ensemble des informations requises par la réglementation. Contrôle de ces informations par recoupement avec d'autres informations et données. Une partie de ces travaux est effectuée par la DG VI-G-2, qui est responsable des comptes de gestion de la DG VI.

P2: Évaluation et vérification de tous les rapports et informations disponibles concernant les organismes payeurs faisant l'objet d'un contrôle.

P3: Rapprochement des déclarations annuelles des registres tenus par les organismes payeurs.

P4: Analyse et évaluation des systèmes de contrôle internes et détermination du degré de confiance attribuable au contrôle interne.

P5: Sondage de corroboration portant sur des postes des déclarations annuelles et formulation de conclusions quantitatives sur les dépenses.

Notes générales ([1])—([5])

En l'absence de notes en bas de page, les notes générales ci-après sont d'application:

([1]) P3 par l'auditeur externe.

([2]) P5 Les échantillons n'ont pas été prélevés sur la base d'une méthode de sélection susceptible d'en garantir la représentativité et la fiabilité conformément aux normes de contrôle généralement admises.

([3]) Les intérêts sont calculés sur la base d'un taux forfaitaire de 10 %. Le taux correct est le taux d'escompte national + 3 % pendant la période spécifique en question.

([4]) Les corrections concernant des paiements tardifs sont fondées sur un système de taux forfaitaires. Le recours à une telle méthode n'est pas justifié.

([5]) L'audit de la Commission n'a fourni aucune base permettant de déterminer la perte subie par le budget communautaire. Le taux forfaitaire appliqué constitue une estimation de la perte.

Notes spécifiques

Les notes (6) et suivantes sont spécifiques aux tableaux et figurent au bas des tableaux correspondants.

Sources des tableaux

Les chiffres des tableaux 1 à 13 sont tirés du 21e rapport financier du FEOGA, section «garantie», relatifs à 1991 et du rapport de synthèse de la Commission (voir note 20).

Les chiffres du tableau 14 sont tirés des décisions de la Commission (voir notes 6 et 7).

TABLEAU 1

DÉPENSES DU FEOGA EN 1991 COUVERTES PAR LA PROCÉDURE D'APUREMENT RELATIVE À 1991

(Mio ECU)

État membre	Total des dépenses	couvertes	Pourcentage	Total des recettes	couvertes	Pourcentage	Degré d'approfondissement du contrôle
Belgique	1 499,30	944,13	62,97	-30,3	0	0	Tableau 2
Danemark	1 302,50	671,70	51,57	-82,3	70,6	85,78	Tableau 3
Allemagne	5 410,80	1 974,10	36,48	-150,8	0,3	48,47	Tableau 4
Grèce	2 218,90	1 217,50	59,37	-7,7	0	0	Tableau 5
Espagne	3 383,10	1 657,30	48,98	-66,5	66,5	100,00	Tableau 6
France	6 900,70	3 408,40	49,39	-494,7	-422,1	85,33	Tableau 7
Irlande	1 756,50	1 311,80	74,68	-25,7	0	0	Tableau 8
Italie	5 485,10	3 011,10	54,91	-99,3	-37,2	37,46	Tableau 9
Luxembourg	5,10	2,50	49,02	-2,4	-1,7	70,83	Tableau 10
Pays-Bas	2 775,20	1 459,70	52,60	-93,3	-32,4	34,73	Tableau 11
Portugal	315,60	57,00	18,07	0	0	0	Tableau 12
Royaume-Uni	2 625,30	687,70	26,19	-225,4	-12,9	5,72	Tableau 13
Communauté	33 678,10	16 402,93	48,71	-1 278,4	-368,9	28,86	

TABLEAU 2

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT EN BELGIQUE

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	824,90	721,60	48,13	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (6)	
Dépenses céréales	8,50	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Sucre	33,00	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Matières grasses, protéagineux	274,70	0,00	0,00		P3 (1)	
Lin textile, chanvre et coton	6,90	0,00	0,00		P3 (1)	
Fruits et légumes	0,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Produits du secteur viti-vinicole	0,10	0,00	0,00		P3 (1)	
Tabac	7,40	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Semences et houblon	3,00	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Dépenses lait	237,30	164,60	10,98	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Viande	69,80	21,43	1,43	P1, P2	P3 (1)	
Produits de la pêche	0,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Autres	32,90	36,50	2,43	P1, P2	P3 (1)	
Total des dépenses	1 499,30	944,13	62,97			
Recettes céréales	-14,50	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Recettes lait	-15,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Total des recettes	-30,30	0,00	0,00			
Total	1 469,00	944,13				

(6) P5 a porté sur un montant de 683,8 Mio ECU, mais les sondages n'étaient terminés pour aucune des lignes budgétaires. Les contrôleurs de la Commission n'ont pu se prononcer sur les dépenses totales.

TABLEAU 3

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT AU DANEMARK

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	784,80	389,40	29,90	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2) (7)	
Dépenses céréales	80,40	63,80	4,90	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Sucre	16,50	15,20	1,17	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Matière grasses, protéagineux	141,60	23,20	1,78	P1	P3 (1)	P4 (6), P5 (2)
Lin textile, chanvre et coton	0,20	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Fruits et légumes	0,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Produits du secteur viti-vinicole	0,00	0,00	0,00			
Tabac	0,00	0,00	0,00			
Semences et houblon	17,50	17,50	1,34	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Dépenses lait	117,30	71,70	5,50	P1	P3 (1), P4, P5 (8)	P5 (9)
Viande	113,60	90,90	6,98	P1, P2	P3 (1)	
Produits de la pêche	1,50	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Autres	28,30	0,00	0,00			
Total des dépenses	1 302,50	671,70	51,57			
Recettes céréales	-50,40	-50,40	61,24	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Recettes lait	-31,90	-20,20	24,54	P1	P3 (1), P4	
Total des recettes	-82,30	-70,60	85,78			
Total	1 220,20	601,10				

(6) P4, P5: auprès d'un bénéficiaire.
(7) P5: Le champ d'application du contrôle ayant été limité, les contrôleurs de la Commission n'ont pu se prononcer sur les dépenses totales.
(8) P5: Aides à la fabrication de la caséine — quatre dossiers contrôlés: stokage privé beurre, frais techniques beurre, frais financiers beurre, autres frais beurre. Dépréciation beurre: trois dossiers contrôlés. Autres mesures: quatre dossiers contrôlés.
(9) P5: Un bénéficiaire visité.
(10) Un bénéficiaire visité.

TABLEAU 4

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT EN ALLEMAGNE

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	1 771,20	860,00	15,89	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (9)	
Dépenses céréales	738,30	627,60	11,60	P1, P2	P3 (1), P5 (2)	
Sucre	113,10	0,00	0	P1, P3	P3 (1)	
Matière grasses, protéagineux	868,00	184,30	3,41	P1	P3 (1)	P4(6)
Lin textile, chanvre et coton	0,70	0,00	0	P1	P3 (1)	
Fruits et légumes	36,90	36,40	0,67	P1, P2	P3 (1)	P4 (8)
Produits du secteur viti-vinicole	4,60	0,00	0	P1	P3 (1)	
Tabac	39,80	0,00	0	P1	P3 (1)	
Semences et houblon	4,10	0,00	0		P3 (1)	
Dépenses lait	1 171,60	205,30	3,79	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Viande	642,40	60,50	1,12	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Produits de la pêche	0,10	0,00	0	P1, P2	P3 (1)	
Autres	20,00	0,00	0		P3 (1)	
Total des dépenses	5 410,80	1 974,10	36,48			
Recettes céréales	-151,10	0,00	0	P1, P2	P3 (1)	
Recettes lait	0,30	0,30	48,47 (10)	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Total des recettes	-150,80	0,30	48,47			
Total	5 260,00	1 974,40				

(6) P4: dans deux *Länder* sur seize
(8) P4: dans un *Land* sur seize. Quatre bénéficiaires visités.
(9) Le champ d'application du contrôle ayant été limité, les contrôleurs de la Commission n'ont pu se prononcer sur les dépenses totales.
(10) Le montant couvert est un montant net. Le pourcentage représente la couverture brute.

TABLEAU 5

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT EN GRÈCE

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	191,50	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Dépenses céréales	225,20	-7,50	-0,34	P1	P3 (1), P4	P4 (10)
Sucre	10,60	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Matière grasses, protéagineux	392,30	282,40	12,73	P1	P3 (1) suivi P4	
Lin textile, chanvre et coton	335,80	335,60	15,12	P1	P3 (1), P4 (7)	P4 (7)
Fruits et légumes	287,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Produits du secteur viti-vinicole	92,40	77,00	3,47	P1, P2	P5 (11)	P4 (12)
Tabac	421,50	390,40	17,59	P1, P2	P3 (1), P5 (13)	
Semences et houblon	0,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Dépenses lait	3,40	1,50	0,07	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (9)	
Viande	231,70	229,50	10,34	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Produits de la pêche	0,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Autres	25,50	8,60	0,39	P1, P2	P3 (1)	P4
Total des dépenses	2 218,90	1 317,50	59,37 (14)			
Recettes céréales Recettes lait	-7,70	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Total des recettes	-7,70	0,00	0,00			
Total	2 211,20	1 317,50				

(6) P4: Deux Nomos couverts.
(7) P4: Enquête spéciale coton.
(8) Enquête spéciale.
(9) P5: «Stock fromage», absence d'échantillon représentatif.
(10) P4: Dans une région. Aucun bénéficiaire contrôlé.
(11) P5: Le sondage n'était pas terminé. Impossible de se prononcer.
(12) P4: Un Nomos visité.
(13) P5: Le sondage n'était pas terminé. Impossible de tirer une conclusion.
(14) La couverture brute des dépenses représente 60,05 %.

TABLEAU 6

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT EN ESPAGNE

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	402,80	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Dépenses céréales	132,40	1,40	0,04	P1	P3 (1)	
Sucre	32,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Matière grasses, protéagineux	1 055,70	499,50	14,76	P1	P3 (1), P4 (7)	P4 (7) (8), P5 (2)
Lin textile, chanvre et coton	152,60	0,00	0,00	P1		
Fruits et légumes	166,30	52,00	1,54	P1, P2	P3 (1)	P4 (9) (10)
Produits du secteur viti-vinicole	436,70	289,80	8,57	P1, P2	P3, P5 (11)	
Tabac	82,70	82,70	2,44	P1, P2	P5	P4 (12)
Semences et houblon	7,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Dépenses lait	181,80	70,50	2,08	P1, P2	P3 (1), P4	
Viande	670,10	661,40	19,55	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Produits de la pêche	11,30	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Autres	51,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Total des dépenses	3 383,10	1 657,30	48,98			
Recettes céréales	-59,00	-59,00	88,72	P1	P3 (1)	
Recettes lait	-7,50	-7,50	11,28	P1	P3 (1), P4	
Total des recettes	-66,50	-66,50	100,00			
Total	3 316,60	1 590,80				

(6) P4: Dans une région.
(7) P4: Secteur de l'huile d'olive, aide à la consommation; le contrôle n'a pas permis aux auditeurs de se prononcer sur le système de contrôle.
(8) P4: Secteur de l'huile d'olive, aide à la production dans deux régions.
(9) Retrait auprès d'une organisation de producteurs.
(10) Fruits à coque, deux organisations de producteurs visitées.
(11) P5: Les sondages n'étaient terminés pour aucune des lignes budgétaires. Aucune conclusion ne peut être tirée.
(12) P4: Un bénéficiaire visité.

TABLEAU 7

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT EN FRANCE

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	2 940,30	2 103,70	30,49	P1, P2	P3 (7), P4, P5 (8)	
Dépenses céréales	465,00	18,50	0,27	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Sucre	161,90	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Matières grasses et protéagineux	1 149,40	164,30	2,38	P1	P3, P4	P4 (6)
Lin textile, chanvre et coton	21,50	0,00	0,00	P1	P3	
Fruits et légumes	80,80	16,60	0,24	P1, P2		
Produits du secteur viti-vinicole	230,20	86,30	1,25	P1, P2	P3, P5 (10)	
Tabac	70,90	0,00	0,00	P1		
Semences et houblon	9,70	0,00	0,00	P1		
Dépenses lait	1 012,10	715,80	10,37	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2) (9)	
Viande	766,80	303,20	4,39	P1, P2		
Produits de la pêche	6,80	0,00	0,00	P1, P2		
Autres	-14,70	0,00	0,00	P1, P2		
Total des dépenses	6 900,70	3 408,40	49,39			
Recettes céréales	-391,00	-391,00	79,04	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Recettes lait	-103,70	-31,10	6,29	P1	P4, P5 (2)	
Total des recettes	-494,70	-422,10	85,33			
TOTAL	6 406,00	2 986,30				

(6) P4: Deux bénéficiaires visités.
(7) P3: En partie exécuté par des auditeurs externes.
(8) P5: Aucun sondage n'était terminé pour aucune des lignes budgétaires. De ce fait, et compte tenu du caractère limité du champ d'application du contrôle, les contrôleurs de la Commission n'ont pu se prononcer sur les dépenses totales.
(9) P5: Les échantillons ont été sélectionnés sur la base d'un montant de 46,4 Mio FF. Ils n'étaient pas représentatifs.
(10) P5: L'analyse des échantillons prélevés sur la base d'un montant de 65,1 Mio ECU n'était pas terminée. Aucune conclusion ne peut être tirée.

TABLEAU 8

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT EN IRLANDE

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	279,9	185,2	10,54	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (6)	
Dépenses céréales	11,8	9,2	0,52	P1, P2	P3, P5 (2)	
Sucre	8,3	6,8	0,39	P1, P2	P3, P5 (2)	
Matières grasses, protéagineux	3,5	0	0	P1		
Lin textile, chanvre et coton	0	0	0	P1		
Fruits et légumes	0,1	0	0	P1, P2		
Produits du secteur viti-vinicole	0	0	0			
Tabac	0	0	0			
Semences et houblon	0,1	0,1	0,01	P1, P2	P3, P5 (2)	
Dépenses lait	589,7	279,7	15,92	P1, P2	P3, P4, P5 (2)	
Viande	832,2	830,8	47,30	P1, P2	P3, P5 (2)	P4 (8)
Produits de la pêche	1,1	0	0	P1, P2		
Autres	29,8	0	0	P1 P2		
Total des dépenses	1 756,5	1 311,8	74,68			
Recettes céréales	-11,9	0	0			
Recettes lait	-13,8	0	0			
Total des recettes	-25,7	0	0			
Total	1 730,8	1 311,8				

(6) P5: Le champ d'application du contrôle ayant été limité, les contrôleurs de la Commission n'ont pu se prononcer sur les dépenses totales.
(8) P4: Dans trois comtés.

TABLEAU 9

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT EN ITALIE

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	903,70	0,00	0,00	P1		
Dépenses céréales	604,30	259,60	4,73	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Sucre	67,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Matière grasses, protéagineux	1 675,80	1 035,00	18,87	P1	P3 (1), P4 (9)	P4 (6) (7) (8) P5 (2)
Lin textile, chanvre et coton	0,10	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Fruits et légumes	395,70	255,40	4,66	P1, P2	P3 (1)	
Produits du secteur viti-vinicole	440,30	366,30	6,68	P1, P2	P3, P5 (11)	P5 (11)
Tabac	630,00	607,60	11,08	P1, P2	P3, P5 (11)	P4 (12)
Semences et houblon	7,00	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Dépenses lait	290,10	20,60	0,38	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Viande	547,40	466,60	8,51	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Produits de la pêche	1,90	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Autres	-78,40	0,00	0,00		P3 (1)	
Total des dépenses	5 485,10	3 011,10	54,91			
Recettes céréales	-62,10	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Recettes lait	-37,20	-37,20	37,46		Enquête spéciale	
Total des recettes	-99,30	-37,20	37,46			
Total	5 385,80	2 973,90				

(6) P4: Aide à la consommation d'huile d'olive dans deux régions.
(7) P5: Aide à la consommation d'huile d'olive — deux bénéficiaires.
(8) P4: Aide à la culture du tournesol, un bénéficiaire visité.
(9) Aide à la production d'huile d'olive, P4 limité.
(10) P4: Une région, deux bénéficiaires visités
(11) P5: Les sondages n'étaient terminés pour aucune des lignes budgétaires. Aucune conclusion ne peut être tirée.
(12) P4: Une région et quatre bénéficiaires visités.

TABLEAU 10

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT AU LUXEMBOURG

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'explortation	0,90	0,00	0,00	P1		
Dépenses céréales	-0,10	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Sucre	0,00	0,00	0,00			
Matières grasses, protéagineux	0,10	0,00	0,00			
Lin textile, chanvre et coton	0,00	0,00	0,00			
Fruits et légumes	0,00	0,00	0,00			
Produits du secteur viti-vinicole	0,00	0,00	0,00			
Tabac	0,00	0,00	0,00			
Semences et houblon	0,10	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Dépenses lait	2,90	2,50	49,02	P1, P2	P3, P5 (2)	P5
Viande	1,10	0,00	0,00	P1, P2		
Produits de la pêche	0,00	0,00	0,00			
Autres	0,10	0,00	0,00			
Total des dépenses	5,10	2,50	49,02			
Recettes céréales	-0,70	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Recettes lait	-1,70	-1,70	70,83	P1, P2	P3, P4, P5 (2)	
Total des recettes	-2,40	-1,70	70,83			
Total	2,70	0,80				

TABLEAU 11

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT AUX PAYS-BAS

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	1 565,50	1 134,40	40,88	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (7)	
Dépenses céréales	86,20	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Sucre	39,90	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Matières grasses, protéagineux	292,20	96,30	3,47	P1	P3 (1), f. u. P4	P4 (6)
Lin textile, chanvre et coton	2,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Fruits et légumes	0,90	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Produits du secteur viti-vinicole	0,10	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Tabac	0,00	0,00	0,00			
Semences et houblon	12,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Dépenses lait	722,00	229,00	8,25	P1, P2	P4, P5 (2)	
Viande	21,10	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Produits de la pêche	0,00	0,00	0,00			
Autres	32,70					
Total des dépenses	2 775,20	1 459,70	52,60			
Recettes céréales	-11,40	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Recettes lait	-81,90	-32,40	34,73	P1, P2	P3, P5 (2)	
Total des recettes	-93,30	-32,40	34,73			
Total	2 681,90	1 427,30				

(6) P4: Un bénéficiaire.
(7) P5: Aucun sondage n'était terminé pour aucune ligne budgétaire. Pour cette raison, et compte tenu du caractère limité du champ d'application du contrôle, les contrôleurs de la Commission n'ont pu se prononcer sur les dépenses totales.

TABLEAU 12

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT AU PORTUGAL

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	17,50	5,80	1,84	P1, P2	P3, P5 (2)	
Dépenses céréales	18,20	17,90	5,67	P1, P2	P3, P4	P4 (9)
Sucre	15,90	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Matières grasses, protéagineux	101,30	16,40	5,20	P1	P3, P4 (7)	P4 (6) (7), P5 (2)
Lin textile, chanvre et coton	0,00	0,00	0,00	P1	P3	
Fruits et légumes	39,30	0,00	0,00	P1, P2	P3	P4
Produits du secteur viti-vicinole	18,20	18,20	5,77	P1, P2	P3, P4, P5 (10)	
Tabac	12,90	0,00	0,00	P1		
Semences et houblon	0,30	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Dépenses lait	4,60	-1,30	-0,41	P1, P2	P3, P4	P4 (8)
Viande	72,20	0,00	0,00	P1, P2		
Produits de la pêche	0,80	0,00	0,00	P1, P2		
Autres	14,40	0,00	0,00	P1, P2		
Total des dépenses	315,60	57,00	18,07 (11)			
Recettes céréales	0,00	0,00	0,00			
Recettes lait	0,00	0,00	0,00			
Total des recettes	0,00	0,00	0,00			
Total	315,60	57,00				

(6) Aide à la production d'huile d'olive, une région.
(7) P4: limité.
(8) P4: Un bénéficiaire visité.
(9) P4: auprès de deux bureaux locaux du ministère de l'Agriculture et de deux organisations de producteurs.
(10) P5: le sondage n'était pas terminé. Aucune conclusion ne peut être tirée.
(11) La couverture brute représente 18,89 %.

TABLEAU 13

ÉTENDUE DU CONTRÔLE RELATIF À L'APUREMENT AU ROYAUME-UNI

(Mio ECU)

Mesures	Dépenses	couvertes	Pourcentage du total des dépenses/recettes de l'État membre	Degré d'approfondissement du contrôle		
				Contrôle sur pièces	Contrôle au niveau de l'organisme payeur	Contrôle au niveau des institutions de contrôle/ organismes régionaux
Restitutions à l'exportation	562,20	313,70	11,95	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (8)	
Dépenses céréales	65,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Sucre	64,80	20,60	0,78	P1, P2	P5 (2)	
Matières grasses, protéagineux	387,90	52,80	2,01	P1	P3 (1)	P4 (6)
Lin textile, chanvre et coton	0,00	0,00	0,00			
Fruits et légumes	3,40	1,20	0,05	P1, P2	P3 (1)	P4 (7)
Produits du secteur viti-vinicole	0,10	0,00	0,00	P1		
Tabac	0,00	0,00	0,00			
Semences et houblon	5,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Dépenses lait	427,30	66,20	2,52	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (9)
Viande	1 076,10	233,20	8,88	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Produits de la pêche	1,70	0,00	0,00	P1, P2	P4 (7)	
Autres	30,40	0,00	0,00	P1, P2		
Total des dépenses	2 625,30	687,70	26,19			
Recettes céréales	-166,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Recettes lait	-59,20	-12,90	5,72	P1	P3, P4, P5 (2)	P4 (9)
Total des dépenses	-225,40	-12,90	5,72			
Total	2 399,90	674,80				

(6) P4: Une région et deux bénéficiaires visités.
(7) P4: Une région, trois bénéficiaires.
(8) P5: Le champ d'application du contrôle ayant été limité, les contrôleurs de la Commission n'ont pu se prononcer sur les dépenses totales.
(9) P4: Un bénéficiaire visité.

TABLEAU 14

APUREMENT DES COMPTES 1991

DÉPENSES REJETÉES, VENTILÉES PAR MARCHÉ/ÉTAT MEMBRE

État membre	Restitutions à l'exportation		Céréales, sucre, semences, houblon		Matières grasses, protéagineux		Lin textile, chanvre et coton		Produits du secteur viti-vinicole	
	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU
Belgique										
Danemark	938 101,10	118 921	338 086,56	42 858	205 496	26 050				
Allemagne	156 567 553,40	76 229 395	13 040 703,06	6 349 240						
Grèce	650 662 326	3 017 452	83 521 994	387 334	2 476 647 907	11 485 477	16 735 309 160	77 610 149	733 908	3 404
Espagne	-13 896 153	-107 984	-11 256 912	-87 475	26 409 616	205 224				
France	429 045,10	61 677	16 864 266	2 424 302	2 814 504	404 596				
Luxembourg										
Italie	12 156 278 030	7 919 864	45 541 044 728	29 670 173	52 002 737 040	33 879 991			3 937 167 601	2 565 080
Irlande	4 335 764,80	5 640 401	-37 904,86	-49 310						
Pays-Bas	1 796 131,50	775 498	-708 535,97	-305 918						
Portugal	14 805 492	82 529	-70 982 476	-395 670	161 174 966	898 421			83 287 646	464 262
Royaume-Uni	880 186,51	1 257 896	535,19	765	38 546	55 087				
Ensemble du marché		94 995 648		38 036 297		46 954 846		77 610 149		3 032 746

État membre	Tabac		Lait et produits laitiers		Viande et produits de la pêche		Autres		Ensemble des États membres	
	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU	Monnaie nationale	ECU
Belgique			101 394 471	2 394 728	3 736 843	88 257			105 131 314	2 482 985
Danemark			1 337 048,60	169 494	86 465,31	10 961			2 905 197,57	368 285
Allemagne			91 219 009	44 412 585	3 132 135,96	1 524 970			263 959 401,42	128 516 189
Grèce	9 847 935 040	45 669 888	2 010 015 663	9 321 466	148 428 230	688 337	237 660 605	1 102 153	32 190 914 833	149 285 661
Espagne	29 073 478	225 924	71 870 823 240	558 493 268	200 924 405	1 561 342	9 159 316	71 175	72 111 236 990	560 361 474
France			67 628 373	9 721 833	2 728 128,84	392 179	14 615,33	2 101	90 478 932,27	13 006 686
Luxembourg			1 447 191	34 204					1 447 191	34 204
Italie	31 732 825 833	20 674 063	1 238 046 669 626	806 592 354	95 469 690 713	62 198 885	5 149 601	3 355	1 478 891 563 172	963 503 765
Irlande			48 787,57	63 468	1 495 126,15	1 945 011			5 841 773,66	7 599 569
Pays-Bas			-2 691 569,21	-1 162 113	28 371,39	12 250			-1 575 602,29	-680 282
Portugal							6 557 630	36 554	194 843 258	1 086 095
Royaume-Uni			268 733,38	384 054	3 707 322,09	5 298 240	-2 767 091,7	-3 954 519	2 128 241,44	3 041 522
Ensemble du marché		66 569 875		1 430 425 341		73 720 431		-2 739 181		1 828 606 152

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Observations préliminaires

À la demande du Parlement européen, la Cour a émis un projet d'avis sur la décision prise le 21 décembre 1994 en ce qui concerne l'apurement des comptes de l'exercice 1991. Le travail préparatoire accompli en vue de ladite décision remonte pour l'essentiel à la période comprise entre mars 1992 et le milieu de l'année 1993. L'apurement des comptes de l'exercice en cause par la Commission ne doit pas être considéré indépendamment des progrès accomplis par la Commission quant à l'amélioration des techniques d'investigation, ni de la réforme de la procédure d'apurement portant aussi bien sur l'exécution des tâches que sur les dispositions légales. Bon nombre des remarques critiques formulées par la Cour se rapportent à des problèmes identifiés de longue date par la Commission, laquelle a chargé en 1991 le groupe de travail «Belle» d'en rechercher les causes profondes et de proposer des solutions opérationnelles. Les conclusions et propositions de ce groupe de travail ont été présentées en octobre 1992 et approuvées par la Commission en mars 1993. Au terme de longues discussions approfondies avec les États membres ayant permis à ceux-ci de formuler leurs observations et après réception des avis du Parlement et de la Cour des comptes, les bases juridiques de la réforme ont été adoptées par le Conseil le 23 mai 1995 et les modalités d'exécution arrêtées par la Commission le 7 juillet 1995. La réforme entrera en vigueur pendant l'exercice 1996.

Pour les exercices intermédiaires, les comptes devront nécessairement être apurés sur la base juridique antérieure à la réforme, à ceci près qu'il sera possible d'introduire progressivement les principes de la réforme susceptibles d'être adoptés sans modification du cadre juridique.

La réforme permettra en particulier à la Commission d'effectuer des enquêtes plus exhaustives dans des domaines sélectionnés plutôt que de disperser ses ressources limitées en tentant de couvrir la totalité des secteurs pour chaque exercice, gageure qui est à l'origine de bon nombre des imperfections constatées par la Cour en ce qui concerne l'exercice d'apurement des comptes de 1991.

Méthode appliquée par la Commission pour contrôler les dépenses

1. Les auditeurs de la Commission disposent d'un manuel interne qui constitue pour eux un guide sûr, mais qui n'est pas à suivre de manière exhaustive dans la totalité des enquêtes. La Commission peut se dispenser de procéder à certaines vérifications lorsqu'elle en a chargé des firmes d'audit externes; d'autres vérifications sont non pertinentes, puisqu'il est par exemple impossible de procéder à des contrôles sur documents dans une enquête préventive portant sur les procédures de contrôle des États membres, avant l'exécution des paiements. Les auditeurs sont tenus d'adapter les principes fixés dans le manuel aux objectifs spécifiques de chaque enquête.

Il n'en demeure pas moins vrai que les tâches prévues pour chaque enquête n'ont pas toujours pu être menées à bien, car les ressources humaines disponibles n'étaient pas suffisantes. La Commission a admis que l'unité responsable de l'apurement avait besoin d'une quinzaine d'agents supplémentaires qui n'ont cependant pas pu être mis à disposition pour cause de restrictions budgétaires.

2 a) La Commission ne peut pas analyser et évaluer systématiquement la totalité des instructions et procédures des États membres concernant chacune des mesures financées par la section «garantie» du FEOGA. Elle répond à des demandes spécifiques émanant des États membres et procède dans le cadre de son programme annuel de travail, à l'évaluation de telle ou telle procédure. Les insuffisances et irrégularités décelées sont des facteurs dont dépendra l'appréciation des risques inhérents à chaque mesure dans le programme de travail établi pour l'année ultérieure.

2 b) Depuis la fin de 1994, la Cour communique à la Commission la copie de ses lettres aux États membres, habilitant la Commission à prendre les mesures appropriées incluant, dans les cas où elle souscrit à l'interprétation que la Cour donne des règlements et où les États membres ne contestent pas les faits incriminés, la fixation d'une correction financière dans le cadre de l'apurement des comptes.

2 c) Le travail de chaque auditeur est supervisé par un chef d'équipe responsable de trois ou quatre auditeurs. La documentation sera améliorée à la lumière des observations de la Cour des comptes.

2 d) Les rapprochements ont été effectués pour tous les postes de dépenses budgétaires effectives, sauf deux. Il est vrai que l'examen de la conformité des dépenses aux règles communautaires a été expressément exclu des tâches à accomplir par les audi-

teurs externes, qui ne se sont toutefois pas bornés à vérifier que les déclarations annuelles étaient tirées des comptes; ils ont également vérifié et évalué les sytèmes de contrôle mis en œuvre par les organismes payeurs pour établir, avant l'exécution des paiements, que les règles communautaires ont été observées. Les auditeurs externes ont estimé, dans certains cas, que les systèmes de contrôle ne donnaient pas à cet égard les assurances requises.

2 e) et f) Il est vrai que les systèmes de contrôle ne sont pas tous examinés chaque année et que certains audits se concentrent sur un élément d'une procédure de contrôle (par exemple les contrôles douaniers relatifs aux marchandises exportées) et non pas sur les activités de chaque organisme participant à la gestion d'une mesure. Pour 1991, douze organismes payeurs ont été examinés par les auditeurs externes et ce nombre a doublé dans les années ultérieures. Étant donné la multiplicité des organismes payeurs (plus de 150) et le nombre beaucoup plus important encore des services chargés de contrôler et d'agréer les demandes, la Commission est obligée de se montrer extrêmement sélective en matière d'enquêtes. Même après la réforme de la procédure d'apurement, la Commission aura la lourde tâche d'apurer les comptes de plus de cent organismes payeurs sur lesquels les autorités nationales, dans des pays décentralisés tels que l'Allemagne et l'Espagne, n'ont pas de pouvoirs de contrôle.

3. et 4. Les rapports et lettres communiqués pour faire connaître aux États membres les conclusions de la Commission contiennent un grand nombre d'observations d'importance très variable. Très souvent, les réponses des États membres donnent satisfaction et les raisons de laisser les choses en l'état y apparaissent de manière évidente. Lorsque tel n'est pas le cas, un plus grand effort peut être fait pour consigner les éléments d'information recherchés par la Cour.

5. Le dialogue avec les États membres respectifs constitue pour les représentants de ceux-ci une occasion de fournir éventuellement les renseignements et explications qui font encore défaut à la date considérée ou de prendre note des points à éclaircir ultérieurement. Il permet de discuter des conclusions provisoires tirées des constatations et l'État membre est alors mieux à même de faire valoir ses arguments durant ces réunions qu'il ne pourrait le faire par courrier. Les conclusions de chaque réunion donnent lieu à un procès-verbal communiqué à l'État membre par télex. Les conclusions finales sont ensuite arrêtées dans le cadre d'autres discussions bilatérales et de consultations interservices.

Évaluation des principaux montants rejetés

9. Consciente de la nécessité d'un échantillonnage qui soit plus représentatif, la Commission a mis en place des outils informatiques perfectionnés qui lui permettent d'examiner les documents émanant des États membres en matière de paiements, d'identifier les anomalies et de sélectionner les échantillons selon des critères de risque et des techniques d'échantillonnage statistiquement validées. Introduits pour la première fois en 1993, ces outils sont à présent communément utilisés. Il est rare néanmoins qu'une quelconque perte au détriment du Fonds puisse être établie à partir d'une extrapolation des résultats issus de l'examen de documents sélectionnés. Une faiblesse en matière de contrôles n'implique pas l'irrégularité de chaque transaction, mais elle signifie que les irrégularités éventuelles ont eu plus de chances d'échapper à la vigilance de l'organe de contrôle. C'est pourquoi, la Commission a appliqué en pareil cas des taux de correction fondés sur son évaluation des pertes entraînées par la faiblesse en cause.

10. L'évaluation du risque repose sur des critères concernant le nombre et la nature des déficiences en matière de contrôles. L'État membre concerné est informé des déficiences constatées. L'appréciation du risque incombe en premier lieu à l'auditeur qui était présent sur place et cette opération doit se régler en concertation avec tous les services intéressés. À partir de l'apurement de 1992, l'organe de conciliation créé par la décision 94/442/CE de la Commission pourra, sur demande de l'État membre concerné, examiner la correction proposée et faire connaître ses conclusions sur le taux appliqué. S'il est vrai que les ressources disponibles ne permettent pas à la Commission de vérifier la totalité des explications données par les États membres, les documents justificatifs doivent néanmoins être soumis pour examen dans toute la mesure possible.

11. Il a déjà été indiqué au point 9 ci-dessus que la Commission est à présent équipée pour procéder à l'échantillonnage des transactions sur une base statistique qui se prête à des extrapolations valides.

13. Au terme des vérifications qu'elle a effectuées dans six régions retenues, la Commission a conclu à l'insuffisance des contrôles exercés par l'Italie dans le domaine des primes à la brebis, eu égard au caractère inadéquat des instructions nationales et au manque de surveillance quant à l'exécution des contrôles. Il n'avait pas été remédié à ces faiblesses pendant de nombreuses années. Les statistiques nationales, établies par un organisme indépendant de l'organisme payeur, ont montré que les effectifs d'ovins et de caprins en Italie étaient sensiblement inférieurs au nombre d'animaux ayant fait l'objet d'une demande de prime. Il a, par conséquent, été jugé opportun de refuser la dépense sur la base de la différence entre les deux chiffres.

15. Une correction forfaitaire de 2 % a été considérée comme adéquate compte tenu du risque inhérent au système national irlandais, qui prévoyait notamment un taux de vérification sur place pouvant aller jusqu'à 100 %, modulé en fonction de l'application dudit système dans les régions visitées.

16. Dans le cas mentionné par la Cour, l'Irlande avait omis de saisir des cautions relatives à des avances ouvertes depuis longtemps.

17. La Commission a voulu faire en sorte que l'Italie ne soit pas pénalisée par le surcroît de dépenses agricoles résultant des efforts qu'elle accomplit pour combattre le crime organisé.

18. Dans le cas des exportations de tabac en provenance de Grèce, la Commission avait la preuve que l'absence de contrôles s'était soldée par de graves irrégularités concernant les tabacs exportés vers l'Albanie et la Bulgarie. Les corrections ont été opérées à raison de 100 % du montant des subventions payées pour les tabacs exportés vers ces deux destinations.

22 a) L'absence de registre cadastral et de moyens permettant de mesurer les champs avec précision caractérise tous les programmes d'aide en Grèce. De lourds investissements s'imposent pour mettre un terme à cette carence structurelle. Sous la pression de la Commission, et avec le concours financier de la Communauté, des études pilotes sur l'identification des parcelles ont été engagées et le travail cartographique est actuellement en cours pour la quasi-totalité des terres agricoles de la Grèce. En conséquence, il n'a pas été jugé utile de procéder à une correction financière.

22 b) Les conclusions à tirer des enquêtes en cours dans les pays membres autres que l'Irlande et le Danemark seront arrêtées dans le cadre de l'apurement de 1992.

22 c) Tous les États membres éprouvent des difficultés dans la mise en œuvre des nouveaux programmes; quant à l'Espagne, elle n'était entrée dans la Communauté européenne que peu de temps avant les premières difficultés liées à la gestion de la prime aux bovins, dans les années 1987-1989. Pour mettre un terme à ces difficultés, l'Espagne a adopté en 1989 un système fondé sur les abattages, système dont elle a corrigé les déficiences aussitôt que celles-ci ont été signalées par la Commission. L'Espagne ayant mené avec promptitude une action décisive, il n'a pas été jugé utile d'appliquer des corrections aux périodes antérieures à la communication des résultats constatés par la Commission.

22 d) Les résultats de l'examen par la Commission des contrôles opérés en 1992 seront pris en considération dans le cadre de l'apurement de 1992. Il n'y a pas eu d'inspections dans les deux préfectures concernées, en raison des agissements de bandes organisées.

22 e) et f) Les difficultés pratiques rencontrées par les États membres dans l'application des nouvelles mesures sont reconnues par la Commission et elles sont dûment prises en considération lors de l'apurement des comptes, selon des modalités propres à éviter les inégalités de traitement.

23. La Grèce est invitée non seulement à améliorer considérablement ses contrôles dans le secteur du coton pendant la campagne de commercialisation en cours et celles à venir, mais aussi à effectuer des contrôles *a posteriori* portant sur des égreneurs bénéficiaires sélectionnés. L'exécution de ces contrôles fait l'objet d'une surveillance effectuée par les services de la Commission, qui en feront connaître l'efficacité à la fin de 1995. Une meilleure évaluation des pertes effectives imputables à l'irrégularité sera alors disponible, de même que des renseignements sur les montants récupérés auprès des bénéficiaires par les autorités grecques.

24 a) Les autorités allemandes ont fourni des précisions sollicitées de longue date par la Commission, six mois après l'expiration du délai imparti pour la communication des renseignements demandés, et applicable à tous les États membres. Après avoir hésité à accepter les éléments tardivement communiqués, la Commission a finalement appliqué une correction proportionnée au dépassement de la date d'expiration du délai.

24 b) Les moyens en personnel sont insuffisants pour vérifier sur place l'ensemble des informations présentées par les États membres.

25. Lors de l'adoption de la décision d'apurement de 1991, la Commission a estimé qu'il n'était pas possible, compte tenu des moyens disponibles, de donner un degré de certitude plus élevé sur les comptes. La décision s'est soldée par la récupération sur les États membres de plus de 1 500 millions d'écus [1], soit 5 % du total déclaré.

Gestion budgétaire

26. Les conclusions communes du Conseil et de la Commission du 21 octobre 1994 ont permis de résoudre le différend entre la Commission et certains États membres.

En conséquence de quoi, la Commission adopta le 30 novembre 1994 une décision modifiant la décision d'apurement des comptes relative aux exercices 1989 et 1990. La décision de répartir le coût pour les États membres en quatre annuités égales au cours des exercices 1995 à 1998 n'est pas contraire au respect du principe de l'annualité.

L'étalement sur plusieurs exercices des montants à récupérer ne pourrait se voir reprocher d'enfreindre l'annualité budgétaire, étant donné que le produit de l'apurement des comptes, du fait de son caractère aléatoire, ne fait l'objet ni d'une prévision ni d'une inscription budgétaire (sinon à titre provisionnel et pour des montants qui n'incluent pas les récupérations supplémentaires susceptibles d'être opérées).

En plus, l'article 102 paragraphe 3 du règlement financier ne comporte plus l'obligation, prévue antérieurement, de comptabiliser les conséquences de l'apurement au titre de l'exercice au cours duquel la décision était prise.

Par ailleurs, les autres textes régissant l'apurement des comptes, notamment les règlements (CEE) n° 729/70 sur le financement de la politique agricole commune et (CEE) n° 1723/72 sur l'apurement des comptes, sont également muets sur ce point.

27. Les montants mis à disposition par les États membres ne correspondent pas au versement d'une resssource propre. S'agissant du résultat de l'apurement des comptes, la comptabilisation de ces montants doit suivre les dispositions de l'article 102 paragraphe 3 du règlement financier. Celui-ci prévoit que «Le résultat de la décision d'apurement ... est pris en compte sur un article unique comme dépense en plus ou en moins.»

Conclusions

28. et 29. La plupart des recommandations de la Cour figurant dans l'avis émis par celle-ci sur la réforme de la procédure d'apurement ont été prises en considération dans les actes juridiques. L'avis ayant été reçu très tardivement, ces recommandations se sont surtout matérialisées dans les modalités d'application, plutôt que dans le règlement du Conseil.

Lorsque les corrections sont fondées sur des pourcentages forfaitaires, il y a une appréciation objective du nombre et de la nature des faiblesses en matière de contrôle, faiblesses telles que des irrégularités risquent de passer inaperçues et d'obérer ainsi les fonds communautaires. Il n'y a guère de meilleur moyen d'évaluer a *posteriori* les véritables pertes qu'une irrégularité a entraînées pour le Fonds et la Cour a d'ailleurs indiqué que cette méthode a été formalisée par une modification du règlement (CEE) n° 729/70.

30. Le plus grand obstacle que rencontre la Commission lors de l'apurement des comptes réside dans la multiplicité des services qui ont la charge, dans les États membres, de vérifier et d'autoriser les dépenses, en particulier dans les cas où aucune autorité nationale ne surveille efficacement les services en question, pour des raisons tenant soit à l'indépendance de ceux-ci (*Länder* allemands, communautés autonomes espagnoles et, dans une mesure croissante, les «nations» britanniques et les régions belges), soit à un manque d'infrastructures de contrôle (Grèce, Italie). Dans ces conditions, la Commission ne peut s'en remettre au système de contrôle des États membres pour lever toute incertitude quant aux déclarations nationales de dépenses, et elle doit mener ses propres enquêtes dans autant d'organismes indépendants que ses moyens le lui permettent.

Depuis l'adoption de la réforme de la procédure d'apurement, les États membres

[1] Aux taux de change de 1995.

sont tenus d'assurer dans une mesure suffisante le contrôle financier et la coordination de leurs organismes payeurs, et d'en limiter le nombre. Lorsque cette réforme aura été menée à bien, la Commission pourra espérer parvenir à un degré de certitude raisonnable qui n'exige pas des efforts sans commune mesure avec les résultats à atteindre. La Commission doit toutefois établir l'efficacité des instruments de contrôle à mettre en place par les États membres et vérifier l'agrément des organismes payeurs et la certification de leurs comptes, afin d'apprécier le degré de fiabilité qu'ils offrent; elle continuera ensuite à faire des enquêtes portant sur la conformité des paiements exécutés par quelque cent organismes payeurs.

La Commission avait l'intention de créer quinze postes supplémentaires pour renforcer l'unité chargée de l'apurement des comptes, mais elle n'a pas disposé des ressources budgétaires nécessaires à cet effet. Ces postes supplémentaires et le recrutement de spécialistes qualifiés par concours organisé conjointement avec la Cour des comptes permettraient de faire face à la tâche et d'avoir un degré de certitude raisonnable quant à la légalité et à la régularité des dépenses de garantie. Compte tenu des effectifs dont elle dispose actuellement, la Commission en est réduite à espérer que tous les États membres assumeront les nouvelles responsabilités qui leur incombent dans le cadre de la réforme de la procédure d'apurement.