COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.06.2002
COM(2002) 339 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

relatif à l'établissement d'une base de données sur les paiements dans le cadre de la section «Garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est établi en application de l'article 11 *bis* de la décision 96/411/CE du Conseil relative à l'amélioration des statistiques agricoles communautaires, modifiée par la décision 2298/2000/CE[1], qui est ainsi libellé: *«La Commission poursuit les études de faisabilité en cours visant à déterminer les possibilités techniques de constituer une base de données relative aux paiements effectués par le FEOGA, section 'Garantie', comprenant notamment, au niveau de chaque bénéficiaire, des données sur le niveau des aides reçues, les superficies et le nombre d'animaux concernés, ainsi que le système informatique le plus approprié pour le traitement de ces données. Au plus tard le 31 décembre 2001, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur les résultats des études de faisabilité, ainsi que sur les ressources (techniques, financières et humaines) nécessaires pour la mise en œuvre de la base de données et pour le traitement statistique des données».*

2. APERÇU DES ACTIVITES ET DES PROGRES REALISES

Comme prévu, la Commission a poursuivi au cours de l'année 2000 l'étude de faisabilité lancée en 1999 sur la manière d'établir un système global de données financières pour le FEOGA, section «Garantie», en utilisant comme point de départ le système d'enregistrement existant des données comptables mensuelles récapitulatives des États membres (AGREX). Cette étude répondait au souhait de la Commission de créer un système de collecte, de stockage et de traitement des données qui puisse assurer l'uniformité des règles de traitement et des prévisions financières tout en conservant la possibilité d'une adaptation pragmatique de celles-ci à la lumière de l'évolution du cadre juridique. Cette étude s'est également penchée sur les avantages et les inconvénients de différentes solutions techniques, ainsi que sur leurs conséquences budgétaires.

L'étude a aussi examiné les possibilités de création d'une base de données complète qui contiendrait, mois après mois, les données détaillées relatives aux opérations financières individuelles entre les 86 organismes payeurs et les bénéficiaires individuels. L'étude a conclu que la mise en œuvre d'une base de données aussi détaillée et complexe exigerait d'importantes ressources humaines et financières, tant à l'échelle de la Commission que des États membres, et qu'elle ne serait pas opérationnelle avant longtemps.

Si les résultats de l'étude de faisabilité l'ont aidée à prendre plusieurs décisions opérationnelles relatives à l'amélioration de la technologie de l'information et du système de transmission de données actuels, la Commission n'a toutefois pas encore arrêté sa décision en ce qui concerne la création d'une toute nouvelle base de données pour les paiements mensuels détaillés du FEOGA, section «Garantie». Plusieurs raisons expliquent cette situation:

– tout d'abord, étant donné que l'élaboration d'une telle base de données exigerait des ressources substantielles, la Commission estime qu'il convient de bien réfléchir aux solutions de rechange avant d'arrêter sa décision;

– ensuite, étant donné que des modifications substantielles de la nomenclature budgétaire sont prévues au cours des prochaines années, la Commission préfère attendre que les conséquences de tels changements pour une nouvelle base de

[1] JO L 263 du 18.10.2000, p. 1.

données apparaissent plus clairement. De plus, l'adhésion de plusieurs nouveaux États membres prévue d'ici à 2004 exige également une préparation adéquate;

– enfin, et surtout, compte tenu du fait qu'une base de données parallèle relative aux paiements annuels du FEOGA, section «Garantie», est devenue opérationnelle (à des fins d'audit et de contrôle) au sein des services de la Commission en 2000, et dans le but d'éviter des chevauchements et une allocation des ressources qui ne serait pas optimale, la Commission a préféré examiner les possibilités offertes par cette base de données existante avant de se prononcer sur le suivi de l'étude de faisabilité visée plus haut. Cet examen a demandé un délai supplémentaire, en particulier parce que l'adaptation de la base juridique existante de cette base de données était une condition préalable à son utilisation à d'autres fins que le contrôle des paiements.

En 2001, la Commission a pris les mesures nécessaires pour obtenir l'approbation des modifications à apporter à la base juridique. Dans cette perspective, et bien que cela présentât le risque d'engendrer un retard, la Commission est parvenue à la conclusion qu'un rapport au Parlement et au Conseil qui serait quelque peu différé mais les informerait qu'un système opérationnel pouvant servir de base à l'obtention de l'information requise est déjà en place serait beaucoup plus utile qu'un rapport présenté avant la fin de 2001 qui ne pourrait fournir aucune réponse définitive sur ce point.

3. ÉTUDES DE FAISABILITE REALISEES PAR LA COMMISSION

Comme indiqué précédemment, la Commission européenne a lancé en 1999 une étude concernant plus précisément la manière de créer une base complète de données financières pour les paiements du FEOGA, section «Garantie», en se fondant sur le système existant. Réalisée par un contractant externe, l'étude examine les différentes possibilités relatives à la transmission des données entre les organismes payeurs situés dans les différents États membres et les services de la Commission. L'examen a porté essentiellement sur les aspects suivants:

– le cadre juridique général qui définit les droits et obligations de la Commission européenne et des États membres, et les conclusions éventuelles quant à la manière d'adapter la base juridique actuelle pour tenir compte de l'évolution future;

– les aspects organisationnels dans les États membres, en particulier en ce qui concerne le niveau de centralisation ou de décentralisation des organismes payeurs;

– les moyens techniques en matière de TI modernes et les possibilités d'amélioration des moyens de communication.

L'étude, qui a été achevée en 2000, formule un large éventail de recommandations, notamment quant à la manière de procéder pour améliorer la gestion financière. La prépondérance a été accordée à des aspects tels que l'exactitude, l'exhaustivité et la rapidité de transmission des données et rapports ainsi que la capacité des services de la Commission à procéder aux indispensables contrôles et vérifications des déclarations de paiement mensuelles. Il s'agissait d'assurer la meilleure répartition possible des ressources financières et humaines.

Les services de la Commission ont exploité les conclusions de l'étude pour continuer à perfectionner la technologie de l'information existante, axée sur le système AGREX pour la comptabilité mensuelle. Conformément aux recommandations de l'étude, la majorité des

logiciels et du matériel sera remplacée par un équipement moderne dans le courant de l'exercice budgétaire 2002. Les investissements sont le résultat de décisions relatives à la réforme de la gestion financière au sein des services de la Commission, et les améliorations permettront une meilleure utilisation des ressources humaines. De plus, la capacité à envoyer rapidement des rapports encore mieux actualisés sur l'exécution budgétaire sera développée. Tout ceci débouchera sur une nouvelle version du système des comptes du FEOGA, section «Garantie» (AGREX 2), qui continuera à fonctionner sur la base des données comptables mensuelles récapitulatives provenant des États membres et qui devrait être pleinement opérationnelle pour le budget 2003.

Comme indiqué précédemment, l'étude a également examiné comment créer une base de données complète qui contiendrait, mois après mois, les données détaillées relatives aux opérations individuelles entre les organismes payeurs et les bénéficiaires individuels. Elle a conclu que, dans l'hypothèse où une telle démarche serait suivie, les investissements nécessaires exigeraient des ressources importantes, tant à l'échelon national qu'à l'échelon communautaire. De plus, d'un point de vue technique, il faudrait une période de quelque quarante mois (soit plus de trois ans) entre le lancement du projet et la mise en œuvre réelle de la base de données, à supposer que tous les problèmes relatifs à la disponibilité et aux contrôles de qualité des données aient été résolus.

Compte tenu de tous ces éléments et de l'existence de la solution de la base de données conçue dans l'intervalle en vue de répondre aux besoins de contrôle des dépenses agricoles («Clearance Audit Trail System» ou base de données «CATS»), les services de la Commission ont décidé de ne pas explorer davantage cette possibilité pour le moment. Les efforts se sont plutôt concentrés sur les activités essentielles dans le cadre de la transmission de données financières, à savoir l'amélioration des moyens de communication existants. Cela ne signifie pas nécessairement que le système AGREX ne sera pas utilisé à l'avenir pour la transmission des données relatives aux paiements individuels, et la Commission est disposée à réexaminer la question de manière plus détaillée si les données relatives aux paiements individuels contenues dans CATS ne donnent pas satisfaction.

4. REPONDRE AUX BESOINS PRECIS D'UNE BASE DE DONNEES CONTENANT DES INFORMATIONS RELATIVES AUX PAIEMENTS AU NIVEAU DE CHAQUE BENEFICIAIRE

Afin de répondre au besoin précis d'une base de données contenant, au niveau de chaque bénéficiaire, des données sur le niveau des aides reçues, les superficies et le nombre d'animaux concernés, les efforts se sont concentrés sur l'utilisation à cette fin de la base de données CATS étant donné qu'elle semblait en mesure de répondre aux besoins d'information exprimés par le Parlement européen et le Conseil.

CATS est une base de données très détaillée relative aux paiements effectués par le FEOGA, section «Garantie» (elle contient des données annuelles complètes sur les paiements, les bénéficiaires, les déclarations/demandes, les produits, les inspections, les restitutions à l'exportation et le stockage public), créée pour aider les services de la Commission lors des contrôles des dépenses agricoles et en particulier lors de l'apurement des comptes. Basée sur Oracle, la base de données informatisée est devenue opérationnelle en 2000 et elle est en mesure de recevoir et de traiter des fichiers-types de données informatisées transmis par les États membres conformément au règlement (CE) n° 2390/1999 de la Commission du 25 octobre 1999. En 2001, le logiciel STATEL/STADIUM a pu être utilisé pour le transfert électronique de données provenant des États membres.

D'un point de vue purement technique, le système ne présente aucun problème opérationnel majeur si l'on excepte une certaine lenteur dans le traitement des données reçues des États membres, en raison des limites du matériel actuellement utilisé à cette fin.

Dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, les services de la Commission devraient recevoir annuellement des États membres le détail de tous les paiements individuels effectués par le FEOGA, section «Garantie», en faveur des bénéficiaires. Étant donné que les données brutes obtenues contiennent des informations confidentielles, l'utilisation du système contenant les données à l'état brut est limitée à l'usage pour lequel il est prévu, à savoir le rapprochement des comptes annuels de chaque organisme payeur et la planification des missions d'audit des services de la Commission. Les services de la Commission se sont demandé comment utiliser ces données en vue de répondre au type de besoins exprimés par le Parlement européen et le Conseil, tout en gardant à l'esprit que ces données sont initialement réunies à d'autres fins par les autorités compétentes des États membres.

Pour pouvoir fournir l'information demandée, la Commission doit obtenir des quinze États membres et de leurs 86 organismes payeurs agréés des informations détaillées, exhaustives et fiables. Il faut également que tous les organismes payeurs reçoivent les données nécessaires de leurs bureaux locaux et des organismes délégués, qui sont nettement plus nombreux. En 2001, les services de la Commission ont examiné de près la qualité des données brutes généralement reçues des États membres afin de déterminer si ces données comptables, qui concernent l'exercice comptable allant du 16 octobre au 15 octobre, pouvaient être considérées comme fiables pour répondre aux nouveaux besoins d'information.

Cet examen a révélé que, si la base de données CATS peut déjà fournir l'information demandée, il n'en demeure pas moins que certains problèmes liés à la qualité des données doivent encore être réglés, ce qui signifie qu'actuellement les données qui en sont extraites pour répondre aux nouveaux besoins d'information doivent être traitées avec prudence. De plus, le fait qu'un État membre ne fournisse pas les données avec le niveau de détail requis (qu'il donne l'information globale plutôt que l'information très détaillée demandée) a une incidence sur la possibilité d'obtenir certaines informations à l'échelle des Quinze.

En conséquence, si la qualité générale des données peut être utilisée pour l'apurement des comptes, il faut néanmoins faire preuve de prudence lors de l'utilisation de ces données à d'autres fins analytiques. Un certain niveau de contrôle de la qualité est déjà appliqué aux données CATS, mais il ne concerne actuellement que le caractère exhaustif des données transmises, le rapprochement avec les déclarations annuelles et mensuelles, le respect des tableaux-types et des listes de codes. D'autres améliorations sont nécessaires dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne une plus ample harmonisation dans la présentation des rapports, les contrôles de plausibilité et la validation croisée avec d'autres sources de données.

À ce propos, les services de la Commission ont déjà distribué aux États membres le matériel nécessaire pour assurer une transmission fiable et homogène des données, condition préalable pour assurer la fiabilité des données agrégées. Toutefois, si des données relatives aux superficies et au nombre d'animaux concernés au niveau de chaque bénéficiaire, par exemple, existent dans la base de données, l'absence d'autres sources de données permettant la comparaison et le contrôle croisé limitera certainement ou empêchera, dans certains cas, la validation des résultats du total des chiffres individuels. En revanche, comme mentionné précédemment, les données relatives au montant des paiements peuvent être contrôlées et dûment validées à l'échelle nationale à l'aide d'autres sources fiables.

De plus, indépendamment de l'éternel problème du manque d'harmonisation dans la présentation des données obtenues, le fait que les États membres n'utilisent pas tous «un

système d'identificateurs uniques» pour tous les bénéficiaires est également problématique. C'est la raison pour laquelle il est actuellement impossible de totaliser l'ensemble des paiements effectués par le FEOGA, section «Garantie», en faveur de chaque bénéficiaire individuel. Cette exigence a toutefois été introduite dans le nouveau règlement d'application établissant un système intégré de gestion et de contrôle[2], qui entrera en vigueur le 1er janvier 2003. Il sera néanmoins possible de fournir des chiffres indicatifs avant cette date.

Les conclusions générales de l'étude visée ci-dessus indiquaient que la base de données CATS pouvait offrir une réponse aux besoins d'information exprimés par le Parlement européen et le Conseil. Cependant, il convenait de régler certains problèmes juridiques avant d'utiliser l'information récoltée à des fins autres que celles initialement prévues. Les services de la Commission ont donc préparé un premier projet de la modification juridique nécessaire pour permettre l'utilisation des données du CATS en vue de «suivre les évolutions et d'établir des prévisions dans le secteur agricole», sans laquelle cette source de données ne pourrait pas être utilisée à une autre fin. Des discussions relatives à ce projet de modification ont eu lieu avec les représentants des États membres au cours de l'année 2001 et au début de l'année 2002, et les modifications ont finalement été adoptées le 6 mars 2002 (voir le règlement (CE) n° 419/2002 de la Commission[3]).

Dans l'attente de l'adoption officielle de la modification, les services de la Commission ont travaillé sur les lignes directrices essentielles nécessaires pour assurer la confidentialité des données relatives aux personnes.

En ce qui concerne la question des ressources (techniques, financières et humaines) nécessaires au traitement des données afin qu'elles répondent aux nouveaux besoins d'information, les principales exigences porteront sur les ressources humaines. Sur le plan technique, le problème actuel de lenteur dans le traitement des données provenant des États membres devrait être réglé au cours de l'année 2002 grâce au remplacement du matériel sur lequel CATS est installé. Des investissements plus importants seront peut-être nécessaires si la Commission devait décider de mettre en œuvre toutes les conclusions de l'étude de faisabilité relative à la création d'une base de données pour les paiements du FEOGA, section «Garantie», même si la base de données CATS était retenue comme élément central dans le cadre de cette approche plus ambitieuse.

Pour que les services de la Commission puissent totaliser les données individuelles au niveau central afin de répondre aux nouveaux besoins d'information, il leur faut des ressources humaines expérimentées. Ces ressources sont partiellement disponibles, mais elles consacrent actuellement la majeure partie de leurs efforts à l'apurement des comptes et, le cas échéant, à la préparation des corrections financières à appliquer aux dépenses réalisées par les États membres, et les nouvelles exigences en matière de traitement des données vont créer un besoin supplémentaire en personnel. Le nombre de personnes supplémentaires nécessaires dépendra, de toute évidence, du niveau d'effort requis pour assurer les nouvelles extractions de données, ainsi que les analyses et les contrôles liés à ces demandes, et de la fréquence de ces demandes. Le besoin en ressources supplémentaires pourrait toutefois être réduit si les extractions de la base de données pouvaient être limitées à une fois l'an et si, dans une phase initiale au moins, elles ne concernaient que le montant des paiements en fonction du niveau des aides reçues, sans inclure de données sur les superficies et le nombre d'animaux.

---

2 Règlement (CE) n° 2419/2001 de la Commission du 11 décembre 2001 (JO L 327 du 12.12.2001, p. 11).

3 JO L 64 du 7.3.2002, p. 8.

5. CONCLUSIONS

En se fondant sur l'ensemble des observations et des éléments contenus dans le présent rapport, la Commission tire les conclusions suivantes à propos de la création d'une base de données relative aux paiements effectués par le FEOGA, section «Garantie», au niveau de chaque bénéficiaire, et à propos du traitement des données relatives aux paiements individuels en fonction du niveau des aides reçues, des superficies et du nombre d'animaux concernés:

- Bien que certaines améliorations supplémentaires puissent être nécessaires, en particulier en ce qui concerne la qualité des données, l'exhaustivité des rapports et la validation des résultats, la base de données actuelle «Clearance Audit Trail System» (CATS) semble pouvoir répondre aux besoins d'information exprimés par le Parlement et le Conseil;

- Pour que la base de données CATS puisse être utilisée en vue de «suivre les évolutions et d'établir des prévisions dans le secteur agricole», la modification juridique nécessaire a été adoptée et est entrée en vigueur en mars 2002. Une autre modification de la législation actuelle a également été adoptée afin de mettre en œuvre un système absolument complet d'«identificateurs uniques» des bénéficiaires pour l'ensemble des États membres. Cette exigence entrera en vigueur le 1er janvier 2003, mais des chiffres indicatifs pourront déjà être fournis avant cette date;

- Sous réserve que les États membres soient en mesure de communiquer les données requises et en conformité avec les contraintes imposées par la législation applicable, la Commission mettra à disposition une série de tableaux indiquant, pour chaque État membre, la ventilation des paiements en fonction de l'importance de l'aide reçue, dès que les données essentielles relatives à l'exercice financier antérieur auront été validées;

- Le système de gestion comptable et financière AGREX sera encore amélioré et perfectionné. Cette modification portera également sur les aspects relatifs à la manière d'enregistrer les opérations financières individuelles, le cas échéant, et sur des questions liées à une éventuelle intégration des informations disponibles dans CATS et dans AGREX.