

LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE

Solange Contour

Exposé présenté en mars 2007 devant le groupe « Europe » de l'Association Henri Rochefort.

On trouvera ci-après :

- le plan de cet exposé
- un texte ayant servi de base à l'exposé.

PLAN

GENERALITES

- Organisation
- Missions
- Comparaison avec la Cour des Comptes française

RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES FRANCAISE

- Rapport annuel
- Autres rapports

RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTE EUROPEENNE

- Rapports secondaires
 - Rapports annexés
 - Rapports spéciaux
 - Avis

RAPPORT ANNUEL PROPREMENT DIT (Tomes I et II)

- Déclaration d'assurance
- Contrôle interne de la Commission
- Gestion budgétaire
- Recettes
- Politique Agricole Commune
- Actions structurelles
- Politique interne y compris la recherche
- Actions extérieures
- Stratégie de pré-adhésion
- Dépenses administratives
- Instruments financiers et activités bancaires
- Rapport annuel sur les activités des 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED (Fonds Européens de Développement)

CONCLUSION

TEXTE AYANT SERVI DE BASE A L'EXPOSE

I - GENERALITES

ORGANISATION

La Cour des Comptes européenne est chargée de surveiller la bonne utilisation de l'argent public européen.

Elle a été créée en 1975 soit, pour fixer les idées, 17 années après le Traité de Rome (entré en application le 1^{er} janvier 1958). En réalité, si elle a été créée par le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, elle est entrée en fonction seulement en octobre 1977. Par la suite, elle a été élevée au rang d'institution européenne le 1^{er} novembre 1993, avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht. Le Traité de Nice a confirmé la Cour des Comptes européenne dans son rôle et dans son mode de fonctionnement.

C'est une institution totalement indépendante. Son siège est à Luxembourg.

La Cour comprend un membre par Etat de l'Union. Cela signifie qu'au fur et à mesure de l'adhésion de nouveaux Etats, le nombre des membres de la Cour des Comptes augmente. Chacun d'eux est présenté par son propre pays mais la nomination effective est prononcée par le Conseil, après avis du Parlement. Le mandat est de six ans, renouvelable.

Il va sans dire que ces membres sont choisis parmi les personnalités appartenant dans leurs pays respectifs aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification pour cette fonction. Leur candidature doit répondre à trois exigences : la compétence, l'indépendance à l'égard de tout gouvernement ou de toute institution et l'exercice des fonctions à temps plein. Cela signifie que, pendant la durée de leur mandat, les membres de la Cour des Comptes européenne ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle, qu'elle soit rémunérée ou non.

Les différents membres élisent, en leur sein, un président, pour une durée de trois ans, renouvelable. A l'heure actuelle, la Cour des Comptes européenne est présidée par un autrichien, Hubert Weber, élu en janvier 2005.

Bien évidemment, ce ne sont pas les membres de la Cour qui exercent eux-mêmes les contrôles. Ils sont aidés en cela par environ 800 collaborateurs, se répartissant entre traducteurs, gestionnaires et bien sûr un grand nombre de contrôleurs. Les contrôleurs sont répartis en groupes spécialisés par secteur.

Le Président se réserve les relations avec les institutions communautaires et autres, les affaires juridiques, la politique de communication et l'audit interne.

Le groupe d'audit N° 1 est plus spécialement chargé des politiques agricoles (marchés des produits animaux et végétaux ; le développement rural, la pêche et la mer ; le domaine des cultures arables ainsi que le marché des produits laitiers et de la viande bovine ; l'ajustement des comptes de restitution ; enfin la déclaration d'assurance des politiques agricoles (je préciserai tout à l'heure ce qu'est la déclaration d'assurance).

Le groupe d'audit N°2 s'occupe des politiques structurelles et internes (y compris la recherche), ce qui passe par un audit de la performance et un audit financier.

Le groupe d'audit N° 3 étudie les actions extérieures, c'est-à-dire la coopération au développement (qui fait partie du budget général de l'Union européenne) ; les dépenses relatives aux pays d'Europe centrale et orientale et en général la communauté des pays indépendants ; enfin ce groupe supervise les Fonds européens de développement qui s'adressent aux pays ACP, c'est à dire Afrique, Caraïbes, Pacifique.

Le groupe d'audit N° 4 se penche sur les ressources propres et les activités bancaires, les dépenses de fonctionnement des institutions et organismes communautaires, les activités de prêt et d'emprunt.

Les contrôleurs ainsi répartis en quatre groupes effectuent fréquemment des visites d'inspection auprès des différentes institutions européennes, mais aussi et surtout auprès des Etats membres. En effet, bien que les travaux de la Cour des Comptes consistent essentiellement à contrôler l'emploi des fonds gérés par la Commission de Bruxelles, dans la pratique, environ 90 % des recettes et des dépenses sont gérées par les autorités nationales.

A la suite de leurs inspections, les contrôleurs rédigent des rapports mais, pour être entérinés, ceux-ci doivent être examinés et approuvés par les membres de la Cour des Comptes. Le caractère collégial de la Cour impose en effet que ce soit la Cour en tant que telle qui décide de la suite à donner aux observations résultant des contrôles et qui donc adopte les rapports annuels, les rapports spéciaux ou les avis.

Pour bien faire son travail, la Cour des comptes doit rester totalement indépendante des autres institutions, tout en entretenant avec elles des relations permanentes.

MISSIONS

La principale fonction de la Cour des Comptes consiste à contrôler que le budget de l'Union Européenne est exécuté correctement, autrement dit que les recettes et les dépenses sont légales, ne prêtent pas à contestation et que la gestion financière est appropriée. Ses activités contribuent ainsi à garantir que le système européen fonctionne d'une manière efficace et transparente. Concernant cette transparence, je vous dirai un mot tout à l'heure.

Ses contrôles portent sur la gestion financière des différentes instances européennes, c'est-à-dire à la fois :

- Les principales institutions : la Commission, le Conseil, le Parlement européen, la Cour de Justice, la Banque européenne d'investissement, etc.
- Les différents organes annexes tels que agences, fondations, instituts, offices, observatoires
- Les différents bénéficiaires des aides européennes (à la fois les Etats et les organismes privés recevant des aides).

La Cour des Comptes a donc pour principale mission d'aider l'autorité budgétaire, c'est-à-dire à la fois le Parlement européen et le Conseil, en lui présentant chaque année un rapport sur l'exercice financier écoulé. Ce rapport est généralement remis en novembre et porte sur le précédent exercice. C'est ainsi que le rapport sorti en novembre 2006 portait sur l'exercice 2005.

A noter que, si elle est satisfaite, la Cour des Comptes adresse également au Conseil et au Parlement une déclaration d'assurance, celle-ci attestant que l'argent des contribuables

européens a été dépensé de façon satisfaisante. Jusqu'à présent, cette déclaration d'assurance a été totalement ou partiellement négative. La Cour des comptes estimant que des progrès devaient être faits dans la gestion financière de l'U.E.

Le Parlement examine minutieusement le rapport de la Cour des Comptes avant d'approuver ou non la gestion du budget par la Commission et d'en donner quitus.

La remise du rapport annuel de la Cour des comptes est le moment phare de ses activités mais elle élabore également des avis et des rapports spéciaux. (je reviendrai sur cette question)

Enfin, elle suggère des améliorations à apporter au fonctionnement des divers organismes, du point de vue comptable et financier. C'est ainsi qu'elle a proposé et obtenu une modification de l'ensemble du système comptable européen. Le nouveau système semble avoir eu un démarrage laborieux mais il est désormais à peu près bien appliqué.

A noter que la Cour des Comptes ne possède aucun pouvoir juridique propre. Si ses contrôleurs découvrent une fraude ou une irrégularité, ils en informent l'OLAF (Office européen de lutte antifraude), organisme seul habilité à donner la suite judiciaire qui convient..

II - COMPARAISON ENTRE COURS DES COMPTES FRANCAISE ET EUROPEENNE

Au moment où je préparais cette présentation, le rapport de la Cour des Comptes française a été publié et a donné lieu à une conférence de presse de son président, M. Séguin.

Il m'est alors venu à l'idée de faire une comparaison entre les activités des deux Cours des Comptes, la française et l'europeenne. Il m'a semblé que cette comparaison était assez éclairante.

Le rapport de la Cour française est adressé au président de la République mais copie en est remise dans la foulée, à la fois au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat, lesquels s'en serviront lors de l'examen du budget ou dans l'élaboration de lois remédiant aux dérives signalées par la Cour.

Le rapport de la Cour européenne a trois destinataires : la Commission, le Conseil et le Parlement européen qui en feront leur miel, notamment au moment où il faudra donner quitus à la Commission de sa gestion.

Le rapport de la Cour française vise également à informer le public pris dans son ensemble ; c'est la presse et les médias en général qui assurent la diffusion du contenu du rapport et chacun d'entre nous a déjà trouvé, dans son quotidien préféré, des détails croustillants sur la façon dont on dilapide notre argent. La Cour européenne a la même ambition d'information du public mais son rapport, assez complexe et discret quant à l'identité des fautifs, est moins inspirant pour les journalistes, tout au moins les journalistes français.

A ce propos, je dois vous dire ma déception : lorsque j'ai proposé à M. Alessandri de parler de la Cour des comptes européenne, je pensais que j'allais pouvoir vous régaler d'histoires comiques mises à jour par cet organisme. Grande a été ma déception.

En ce qui concerne la composition de la Cour, je note tout d'abord que les membres de la Cour française sont tous des magistrats, entourés d'un certain décorum ; lors des séances, par exemple, ils enfilent des robes somptueuses. Pour la Cour européenne, il s'agit d'experts appartenant aux milieux comptables et financiers qui se présentent en complets veston.

Cette différence se traduit au niveau de leurs travaux : les rapports de la Cour de Paris sont rédigés par des personnes qui ont fait leurs humanités ; le style en est clair et élégant, facile à lire. Pour les rapports de la Cour du Luxembourg, le texte est beaucoup plus sibyllin car rédigé par des diplomates ayant toujours peur d'en dire trop ; en outre, la rédaction a été faite en plusieurs langues et la traduction n'arrange rien ; le résultat est assez soporifique et il faut s'accrocher pour aller jusqu'au bout. C'est le fameux jargon européen.

Comme je l'ai dit précédemment, la Cour européenne dispose, pour mener à bien sa mission, de 800 collaborateurs ; j'ai essayé sans succès d'obtenir le même chiffre pour la Cour française mais n'y suis pas parvenue ; il est vrai que cette donnée serait sans signification puisqu'une partie du travail est réalisé par les Cours des comptes régionales.

Mais la principale différence me paraît se situer au niveau de la méthode de travail. En effet, la Cour européenne vise à contrôler l'exécution de tous les budgets. La Cour française au contraire ne fait porter l'essentiel de son examen que sur des domaines précis, différents chaque année.

La Cour des comptes française a, dans les années récentes, quelque peu modifié la teneur de ses rapports : non seulement, elle souligne les anomalies de la gestion financière mais elle fait des propositions assez précises sur la façon d'améliorer les choses. La Cour européenne agit dans le même sens mais de façon beaucoup plus timide.

La Cour des comptes française, chaque année, reprend les dossiers ayant fait l'objet de ses précédents rapports et évalue la façon dont il a été remédié aux anomalies constatées et comment ses propositions de réforme ont été mises en œuvre. Il en va de même pour la Cour européenne mais beaucoup plus modestement.

Un point de convergence : les deux Cours n'ont pas de pouvoir judiciaire. Les dossiers sensibles sont transmis à des instances distinctes. Dans le cas de la Cour française, il s'agit de la CDBF (Cour de discipline budgétaire et financière), juridiction administrative associée à la Cour des Comptes ; le rapport annuel de cette instance est annexé à celui de la Cour des Comptes. Dans le cas de la Cour européenne, les dossiers litigieux sont transmis à l'OLAF (Office européen de lutte antifraude)

A noter que, dans l'un et l'autre cas, les personnes ou organismes à qui il est reproché des erreurs ou même des fraudes sont appelés à se défendre : le projet de rapport leur est soumis et ils peuvent faire leurs observations, lesquelles seront publiées.

Pour fixer les idées, je vais essayer de résumer la teneur du rapport annuel de la Cour des comptes française ainsi que la teneur de celui de la Cour des comptes européenne. J'espère vous faire toucher du doigt leur différence intrinsèque : le premier met tout sur la table, cite le nom des instances responsables, cite des chiffres ; le second reste beaucoup plus évasif.

III - RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES FRANCAISE

Ce rapport se divise en deux tomes : le premier fait état des contrôles exercés concernant les comptes de l'exercice précédent : le rapport remis en janvier 2007 est relatif aux comptes de l'exercice 2005. Le second est consacré au suivi des recommandations des précédents rapports annuels.

Rapport annuel proprement dit . Il est divisé en sept chapitres dont j'extrai quelques détails :

En ce qui concerne le **secteur agricole**, le rapport constate trop d'aides différentes résultant d'une sédimentation historique (prêts bonifiés, prêts des offices agricoles, aides versées par les interprofessions, etc). Il est signalé également la mauvaise gestion des chambres d'agriculture de Corse, très endettées.

Pour l'**aide aux P.M.E.**, le rapport signale là aussi que les dispositifs d'aide foisonnent (60 aides fiscales différentes). Il est difficile d'en mesurer l'efficacité.

Concernant les **crédits d'impôt recherche**, le rapport souligne que les résultats de cet effort de la puissance publique sont très difficiles à évaluer.

En matière de **sciences et techniques de l'information**, il semble que la France ait pris du retard. Il ne s'agit pas d'un problème de moyens mais d'organisation.

Concernant les marges d'**initiative laissées aux établissements publics d'enseignement** du second degré, il semble que certains chefs d'établissement les ont mises en œuvre avec de bons résultats. Ces exemples devraient être mis en valeur.

La Cour a examiné le régime d'**indemnisation des intermittents du spectacle**. La réforme de 2003 n'a pas réglé le problème : baisse des heures travaillées et hausse des périodes indemnisées.

En ce qui concerne la **formation professionnelle**, la Cour est spécialement sévère : des organismes trop nombreux, se faisant concurrence entre eux et dont la gestion est déficiente. Il y a également dérive dans l'usage des fonds.

La Cour s'est penchée l'année précédente sur la question de la périnatalité, cette année elle s'est consacrée à l'étude du **secteur des urgences**. Elle conclue que les dysfonctionnements constatés proviennent moins d'un problème de moyens que d'un problème d'organisation et de comportement.

En ce qui concerne le **développement des soins palliatifs**, des progrès ont été enregistrés mais on se heurte encore au comportement du personnel hospitalier pas assez motivé.

En ce qui concerne l'**aide personnelle au logement**, le nombre de bénéficiaires ne cesse de croître (actuellement 6 millions de personnes). En conséquence, malgré plusieurs augmentations successives des prestations, le niveau d'aide a baissé pour chacun des bénéficiaires.

En matière des **conditions de rétention des étrangers** en situation irrégulière, des progrès ont été faits mais il est encore trop tôt pour en mesurer les résultats.

Le rapport de la Cour fait également état des **contrôles réalisés par les Chambres régionales des Comptes**

Ces cours ont étudié certains aménagements culturels ou de loisir et plus spécialement l'aménagement du site du Pont du Gard, la gestion du Futuroscope et l'opération Cap'Découverte (reconversion du site minier de Carmaux). Ces examens font apparaître de très lourdes charges pour les collectivités avec en face des retombées économiques incertaines.

D'autres cas sont signalés comme alarmants du point de vue financier tels l'office HLM de Montereau ou la commune de Bussy St-Georges en Ile-de-France.

Un cas très symptomatique des dérives que l'on peut parfois constater : celui de la commune corse de Santa Maria Poggio, condamnée plusieurs fois pour annulation abusive de concessions. La dette s'élève à 26 millions d'Euros tandis que les recettes annuelles n'atteignent qu'un million d'Euros. La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour non exécution de décisions de justice. Ce sont donc les contribuables français qui vont devoir payer.

Rapport consacré au suivi des recommandations des précédents rapports annuels.

I - Heureuses surprises

La Banque de France a fait de grands progrès : le nombre de ses succursales a été ramené de 211 en 2004 à 96 en juillet 2006.

Pour Météo France, les recommandations ont été suivies

EDF a, comme conseillé par la Cour, recentré son activité internationale.

L'Organisation de la protection judiciaire pour la jeunesse a consolidé sa gestion.

II – Domaines où les progrès sont lents

En ce qui concerne les ressources humaines et les rémunérations, on constate que beaucoup d'organismes conservent des pratiques critiquables en matière de primes et d'organisation du temps de travail. Pour les pensions des fonctionnaires, en particulier, il existe des dispositifs coûteux et non justifiés. Exemple : les salaires et retraites majorés pour les fonctionnaires demeurant outre-mer.

En matière de politiques publiques et en particulier de politiques sociales, on constate un mauvais suivi des besoins des personnes handicapées. De même, concernant la politique d'aide à l'emploi, l'Etat ne dispose pas de données fiables sur l'impact des différents dispositifs existant. On peut faire une remarque similaire en ce qui concerne la lutte contre l'alcoolisme.

La politique d'accueil des immigrants a été consolidée mais il n'y a pas de surveillance ; par exemple, on ne vérifie pas que les étrangers apprennent effectivement la langue française. En outre, six agences différentes s'occupent de ce problème et ne collaborent pas bien entre elles.

Rapports thématiques rédigés en cour d'année

La Cour a rédigé en outre, au cours de l'année, cinq rapports spécifiques portant sur :

- la gestion des prisons
- l'assurance chômage
- les personnels des établissements de santé
- les ports
- la carte universitaire d'Ile-de-France

Deux autres rapports ont concerné les organismes faisant appel à la générosité publique : l'ARC, qui est depuis longtemps dans le collimateur, ainsi que l'aide accordée aux victimes du tsunami.

Vous savez que ce dernier rapport a mis le feu aux poudres dans les médias puisqu'il a fait apparaître que les sommes collectées, très importantes, n'avaient pas encore pu être utilisées en totalité, loin de là.

IV - RAPPORTS DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE

Je vais maintenant traiter essentiellement du rapport annuel de la Cour des Comptes mais je voudrais auparavant parler des autres documents publiés par la Cour

RAPPORTS SECONDAIRES

Rapports annexés au rapport annuel

Il s'agit de rapports spécifiques concernant des diverticules de l'administration européenne (on dirait un inventaire à la Prévert) :

- CECA (liquidation des comptes de l'organisation du charbon et de l'acier)
- Agence d'approvisionnement d'Euratom
- Joint European Tours (comptes d'une entreprise commune JET)
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin)
- Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Thessalonique)
- Banque Centrale européenne (Francfort)
- Office Communautaire des variétés végétales (Angers)
- Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (Alicante)
- Agence Européenne pour la sécurité et la santé au travail (Alicante)
- Agence Européenne pour l'environnement (Bilbao et Copenhague)
- Observatoire européen des drogues et toxicomanies (Lisbonne)
- Agence européenne des médicaments (Londres)
- Centre de traduction des organes de l'Union européenne (Luxembourg)
- Fondation européenne pour la formation (Turin)
- Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (Vienne)
- Agence européenne pour la reconstruction (Thessalonique)
- Agence européenne pour la sécurité maritime (Lisbonne)
- Agence européenne pour la sécurité aérienne (Cologne)
- Autorité européenne de Sécurité des Aliments (Parme)
- Eurojust (La Haie)
- Entreprise commune Galiléo.

Rapports spéciaux

Comme nous l'avons dit, la Cour peut élaborer des rapports spéciaux ; c'est ainsi que, pour le seul exercice 2005, 10 rapports spéciaux ont été publiés. Pour abrégé, je cite le titre de seulement cinq d'entre eux :

- Les investissements dans le domaine du développement durable permettent-ils de remédier de manière efficace aux problèmes des zones rurales.
- Rapport spécial relatif à la contribution du Fonds social européen à la lutte contre l'abandon scolaire prématuré.
- Rapport spécial relatif au réseau transeuropéen de transports
- Rapport spécial relatif aux dépenses de traduction de la Commission, du Parlement et du Conseil
- Rapport spécial relatif à la performance des projets financés dans le cadre de Tacis dans la Fédération de Russie.

Je m'attarderai un instant sur ce dernier rapport car c'est le seul où j'ai trouvé quelque chose de croustillant à me mettre sous la dent.

TACIS signifie « Assistance technique de la Communauté des Etats Indépendants ». Son but initial était d'assister la nouvelle Communauté constituée après la dissolution de l'Union Soviétique.

Entre 1991 et 2006, plus de 7 milliards d'Euros ont été consacrés à cette tâche dont 40 % pour la seule Russie. Ce sont 200 millions d'Euros qui ont été attribués chaque année à cet Etat pour mener des projets pilotes.

La Cour des comptes n'a pas pu tout examiner ; elle s'est penchée essentiellement sur les projets les plus récents. Elle conclue que seulement un tiers des projets audités (soit 10 projets) ont pleinement atteint leur objectif. Dans huit cas, ceux-ci ont été partiellement atteints et dans douze cas, ils ne l'ont pas été du tout.

Voici un exemple donné dans le rapport : Un des projets comprenait trois volets :

- Le premier consistait à harmoniser les normes routières légales entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie. Cet objectif n'a pas été atteint car l'Union européenne ne dispose pas de telles normes.
- Le second volet devait permettre des tests comparatifs des matériaux de construction des routes en fournissant à une agence russe l'équipement nécessaire pour effectuer les tests. Le matériel a été livré mais il n'avait toujours pas été utilisé près de deux ans après la clôture du projet.
- Le troisième objectif, la formation du personnel du bénéficiaire, a été annulé au milieu du projet.

Avis

La Cour des Comptes donne son avis avant l'adoption des règlements financiers et sur les mesures antifraudes de l'Union Européenne. Au cours de l'exercice 2005, elle a ainsi rendu plusieurs avis sur la mise en œuvre du septième programme cadre

- dans le domaine de la recherche
- concernant le système des ressources propres de l'U.E.

- concernant le règlement financier ainsi que ses modalités d'exécution.

RAPPORT ANNUEL PROPREMENT DIT

Le dernier rapport élaboré par la Cour est le 29^{ème}. Il concerne l'exercice 2005. Il a été présenté le 23 octobre 2006 devant la Commission de Contrôle Budgétaire du Parlement européen, laquelle répond au joli nom de COCOBU.

Il a été ensuite présenté le 7 novembre 2006 devant le Conseil ECOFIN (Réunion des Ministres des Finances des différents Etats membres). Enfin il a été présenté en séance plénière du Parlement Européen le 14 novembre 2006.

La Cour des Comptes a donné son assentiment à la fiabilité des comptes de l'Union européenne en délivrant une déclaration d'assurance positive mais seulement dans certains secteurs. Dans le jargon européen, une « déclaration d'assurance » signifie que la Cour conseille au Parlement de donner quitus à la Commission de sa gestion. Cette déclaration d'assurance constitue la pièce maîtresse du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget.

C'est un moment qui est attendu avec crainte par les différentes directions de la Commission ainsi que par le Commissaire chargé de l'administration, de l'audit et de la lutte antifraude (actuellement, il s'agit d'un M. Slim Kallas, originaire d'Estonie)

Les secteurs où la Cour des comptes a donné une assurance sans réserve sont :

- Les recettes
- Les engagements et les dépenses administratives
- Une partie de la stratégie de pré-adhésion (sauf pour le programme Sapart)
- Une partie des dépenses agricoles.

Par contre, la Cour des comptes n'a pu donner une telle assurance pour la majeure partie du budget des dépenses. La situation est due à des déficiences dans le contrôle interne – en particulier mais pas uniquement dans les Etats membres. Il ne s'agit pas seulement de la non exécution de certains contrôles mais aussi de leur insuffisance qualitative dont la Cour a relevé de nombreux exemples.

Au cours d'une conférence de presse où il a commenté le rapport de la Cour, son président, M. Weber a félicité la Commission pour la mise en place rapide du nouveau plan comptable qu'il avait préconisé il y a deux ans. Il estime que désormais les comptes de l'Europe donnent un image beaucoup plus représentative de la situation financière réelle des Communautés européennes.

Par contre, il s'est montré plus réservé sur la régularité des opérations sous-jacentes. Il est peut-être nécessaire d'explicitier ici ce que sont les opérations sous-jacentes : dans le jargon européen, il s'agit d'opération à plusieurs tiroirs ; par exemple, l'Union européenne verse de l'argent à un Etat à charge pour celui-ci de le redistribuer directement ou par l'intermédiaire d'organismes spécialisés à des particuliers (exemple agriculteurs) ou bien à des entreprises, des centres de recherche, des établissements d'enseignement, etc.

M. Weber a indiqué que d'une manière générale la situation n'a pas beaucoup évolué, depuis l'année précédente, en ce qui concerne la légalité et la régularité de ces opérations sous-jacentes.

A ces critiques, la Commission a vigoureusement réagi par la voix de M. Slim Kallas. Elle est même allée jusqu'à remettre en cause les méthodes d'analyse de la Cour des Comptes. Elle estime en effet que l'extrapolation fondée sur la détection d'erreurs ponctuelles dans de petits échantillons est discutable.

La Commission considère les critiques de la Cour comme extrêmement sévères et dans certains cas injustes. Cela concerne en particulier les mécanismes de contrôle existant en matière d'agriculture, de fonds structurels et de recherche. La Commission regrette en particulier que la Cour ne prenne pas en compte le caractère pluriannuel des programmes de l'Union européenne ; de même, est passée sous silence l'existence de mécanismes de recouvrement, dont la mise en œuvre s'effectue à la fin du projet et qui s'avèrent efficaces ; c'est ainsi qu'en 2005, ceux-ci ont permis de récupérer au total 2,170 milliards d'Euros.

La Commission estime par ailleurs qu'il conviendrait d'accorder davantage de responsabilités aux administrations nationales dans tout ce processus de contrôle puisque ce sont elles qui dépensent 76 % du budget de l'Union européenne. A ce propos, la Commission se félicite que les Etats membres aient accepté de fournir des résumés annuels des audits qu'ils effectuent dans le domaine des fonds structurels et agricoles. Elle espère que cette évolution améliorera la contrôle des dépenses de l'Union européenne à l'échelon national, lequel fait, chaque année, l'objet de nombreuses critiques de la part de la Cour.

Il n'est pas réaliste, en effet, d'attendre que la Commission procède elle-même aux contrôles, faute de pouvoir se fier aux Etats membres. Cela nécessiterait des milliers d'auditeurs dont la Commission ne dispose pas.

Parallèlement aux vives réactions de la Commission, des parlementaires européens ont fait connaître leur position et je rapporte ici celles qui m'ont paru les plus pertinentes.

- 1) La Cour s'efforce de rendre une déclaration d'assurance unique, un seul verdict sur l'ensemble des dépenses de la Commission, ce qui en fait un test extrêmement difficile à réussir dans la pratique.
- 2) Dans le traité de Maastricht, les Etats membres ont imposé à la Cour des comptes une obligation très difficile techniquement puisqu'elle doit se fonder sur une législation complexe. Il faudrait à présent simplifier cette législation.
- 3) La Cour a besoin que les Etats membres fassent le travail chez eux mais on en est encore loin. Si l'on n'oblige pas les institutions des Etats membre à travailler en cohérence avec la Cour des comptes, on n'obtiendra jamais des résultats positifs.

Quoi qu'il en soit, la Commission a déclaré qu'elle s'efforcerait d'obtenir un déclaration d'assurance totalement positive d'ici 2009, soit d'ici la fin de son mandat.

Voyons maintenant dans le détail le rapport annuel de la Cour des comptes. Il se divise en deux parties.

Rapport – Tome I

Ce premier tome, qui comprend 131 pages, est une suite d'états comptables accompagnés d'explications sur la façon dont les calculs ont été établis. Cela ressemble en fait aux comptes annuels d'une entreprise.

Je n'entrerai pas dans cette cuisine où je suis assez mal à l'aise (j'ai horreur des chiffres). Je me contenterai de résumer les éléments principaux concluant le rapport :

- 1) L'excédent budgétaire a continué de diminuer, tombant de 2,7 à 2,4 milliards d'Euros.
- 2) Le résultat économique est une perte s'élevant à 7,8 milliards d'Euros.

Rapport – Tome II

Ce rapport (qui fait ... pages) se présente dans son ensemble sur deux colonnes : à gauche, on trouve les observations de la Cour ; sur la colonne de droite, figurent les réponses de la Commission ou des autres instances incriminées. Presque chaque point donne lieu à une réponse de la Commission.

Le rapport comprend douze parties. Je vais essayer de les résumer ou tout au moins je vais essayer de résumer ce que j'en ai compris.

1) Déclaration d'assurance et information à l'appui de celle-ci

Dans ce chapitre, la Cour des comptes décrit la façon dont elle a examiné les comptes. C'est dans cette partie du rapport que sont également formulées les réserves que je vous ai signalées ainsi que l'attestation d'assurance donné pour certains chapitres du budget et les réserves concernant les opérations sous-jacentes.

J'aurais aimé vous fournir des précisions sur ces différents sujets.. Malheureusement, j'ai eu beau lire attentivement le document, je n'ai strictement rien compris. Pour vous donner une idée du charabia employé au niveau de l'U.E., je vais vous lire deux phrases ; je ne les ai pas choisies, je les ai prises au hasard.

Rapport de la Cour : « La Commission a réalisé des progrès en matière de renforcement du rôle des rapports annuels d'activité en tant qu'instruments permettant de mieux satisfaire à l'obligation de rendre compte et d'améliorer la communication ; cependant les audits de la Cour ont fait apparaître plusieurs déficiences importantes dans les systèmes de contrôle et de surveillance de plusieurs domaines des perspectives financières qui n'ont pas été prise en considération dans les rapports annuels d'audits et les déclarations de directeurs généraux.

En face, la Commission répond dans un style du même tonneau : « Les directions générales responsables des mesures structurelles ont fondé leurs évaluation de l'assurance obtenue à partir des systèmes de gestion et de contrôle dans les Etats membres sur les résultats de leurs propres audits des Etats membres en tenant compte des divers instruments dont elles disposent pour gérer les risques de paiements irréguliers. »

2) Contrôle interne de la Commission

Dans ce chapitre, sont étudiés les différents rapports remis par les directions générales de la Commission.

La Cour conseille que les systèmes de contrôle et de surveillance soient améliorés.

3) Gestion budgétaire

En 2005, les crédits budgétaires se sont élevés à

- 116,6 milliards d'Euros pour les engagements
- 106,3 milliards pour les paiements.

Ce budget est plus élevé que le précédent car il s'agit du premier exercice complet de l'Union élargie à 25 Etats membres.

Le taux d'exécution du budget 2005 est de 99 % en ce qui concerne les engagements et de 96 % en ce qui concerne les paiements.

Les engagements restant à liquider ont augmenté de 8 %, pour atteindre le montant record de 119 milliards d'Euros.

Il va être difficile d'exécuter tous ces paiements d'ici la fin 2008, date limite du cycle de programmation 2000-2006. Le lancement des nouveaux programmes 2007-2013 risque donc d'être retardé.

La Cour, dans son rapport, insiste sur le fait qu'il faudrait des budgets réalistes, prenant en considération le profil des paiements attendus, tenant compte de la capacité d'absorption des Etats bénéficiaires de ces crédits. En effet, les principaux programmes de dépenses ont été répartis en tranches égales qui ne correspondent à aucun échéancier. Le faible niveau des dépenses au début des programmes a provoqué une accumulation d'engagements budgétaires à liquider et certains engagements ne sont régularisés que de nombreuses années après avoir été contractés.

4) Recettes

En ce qui concerne l'année 2005, les recettes se sont élevées à 107,1 milliards d'Euros et se sont réparties de la façon suivante :

- 13,3 % ressources propres traditionnelles (droits de douane, droits agricoles et cotisations sucre)
- 14,9 % venant de la TVA payée par les Etats
- 66,1 % ressources propres fondées sur le revenu national brut des Etats membres
- 5,7 % de recettes diverses.

La Cour suggère des améliorations en ce qui concerne la TVA

Elle signale également qu'en ce qui concerne le RNB (revenu national brut), il serait nécessaire d'effectuer des contrôles plus approfondis sur la façon dont les différents Etats établissent leurs comptes nationaux.

Politique agricole commune

En 2005, les dépenses agricoles se sont élevées à 48,5 milliards d'Euros. La Cour estime que celles-ci sont affectées par un niveau d'erreurs significatif. Les exploitants agricoles font des surdéclarations ou ne respectent pas leurs obligations.

Dans les nouveaux Etats membres, le nouveau système comptable n'est pas encore pleinement opérationnel ; de ce fait, les surdéclarations risquent de passer inaperçues.

Concernant les dépenses agricoles non encore intégrées dans le nouveau système comptable, comme celles relatives à l'huile d'olive, au développement rural et aux restitutions à l'exportation, le risque d'irrégularités demeure élevé et les contrôles restent faibles.

Voyons le détail de ces observations :

Aides à la surface : le taux d'erreurs dépasse 2 % en raison de superficies surdéclarées. Il y a des problèmes en particulier en Pologne, en Hongrie et en République tchèque.

Primes pour les animaux :

- 1,8 % des vaches allaitantes déclarées étaient soit manquantes soit inéligibles à l'aide (principalement en Italie, Slovaquie et Malte)
- pour les primes aux ovins et caprins, il y avait 6,3 % de surdéclarations en particulier en Italie et en Slovaquie.
- Concernant les registres du bétail, on a constaté des problèmes en Grèce, en Espagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Aide à la production d'huile d'olive : on a contrôlé 9 circuits de paiement et on a constaté que tous comportaient des paiements indus et des erreurs.

Développement rural : Niveau significatif d'erreurs notamment dans les nouveaux Etats membres (non respect des conditions d'éligibilité)

Restitutions à l'exportation.

- déficiences importantes dans la mesure où les intéressés sont prévenus à l'avance des contrôles
- en France et au Royaume-Uni, il n'y a aucun contrôle sur les scellés douaniers.

Par conséquent, les dépenses relevant de la PAC étaient dans leur ensemble toujours marquées par un niveau significatif d'erreurs, en particulier en Grèce et dans les nouveaux Etats membres.

6) Actions structurelles

Ce secteur comporte quatre volets : la politique régionale, la politique sociale et de l'emploi, le développement rural, la pêche. L'ensemble a donné lieu, en 2005, à des paiements pour 32,7 milliards d'Euros.

Le message de la Cour des comptes reste le même que les années précédentes : déficiences dans les systèmes de contrôle, notamment au titre de la gestion réalisée par les autorités des Etats membres. D'où des paiements indus et des dépenses qui auraient dû être inéligibles.

Certains programmes de la période 1994-99 ont été clôturés sans qu'il existe une base solide pour le faire. Les procédures de recouvrement ne fonctionnent pas correctement.

La Cour recommande une amélioration de la clôture des comptes pour la période 2000-2006. Pour la période 2007-2013, la Commission et les Etats membres devraient assurer une meilleure surveillance des opérations sous-jacentes.

7) Politique interne y compris la recherche

Il s'agit d'un large domaine d'activité représentant, en 2005, 8 milliards d'Euros, dont la moitié consacrée à la recherche et au développement technologique.

La Cour a relevé un niveau significatif d'erreurs telles que absences d'éléments probants concernant le temps de travail ; imputation de coûts indirects ; non respect des critères d'éligibilité ; faiblesse du système de contrôle ; systèmes financiers complexes.

Malgré cette situation, le nombre d'audits réalisés par la Commission a chuté de près de la moitié par rapport à 2004. Les procédures de recouvrement en cas d'infractions sont de plus en plus lentes et les mécanismes de sanction sont largement insuffisants.

8) Actions extérieures

Les paiements effectués dans ce secteur se sont élevés, en 2005, à 5 millions d'Euros. Ces fonds sont gérés directement par la Commission. Il s'agit de l'aide aux pays hors U.E dans le domaine de :

- aide à la sécurité alimentaire
- aide humanitaire
- cofinancement des ONG
- relations avec les pays en développement

La Cour a constaté que les dépenses effectuées au niveau de la Commission et des délégations à l'étranger étaient pour l'essentiel légales et régulières mais elle a relevé un niveau significatif d'erreurs auprès des organismes chargés de la mise en œuvre, notamment des dépenses inéligibles et le non respect des procédures de passation des marchés.

9) Stratégie de pré-adhésion

Au titre de l'année 2005, les paiements concernant ce secteur se sont élevés à 3 milliards d'Euros, répartis entre les programmes PHARE, ISPA et SOPARD (pour les pays d'Europe centrale et orientale) plus l'aide à la pré-adhésion de la Turquie.

La Cour a conclu que les dépenses sont légales et régulières, sauf pour le programme SOPARD en Bulgarie et Roumanie où l'on constate des déficiences en matière de procédures d'appel d'offres, l'absence de pièces justificatives, le règlement en liquide de certaines factures.

10) Dépenses administratives

Il s'agit des dépenses de fonctionnement des institutions et organes communautaires. Elles se sont élevées, en 2005, à 6,2 milliards d'euros.

La Cour a constaté que toutes les institutions avaient apporté des améliorations à leur système de contrôle et de surveillance.

Les Agences, au nombre de 15, disposent chacune d'un budget indépendant dont le total s'élève à 927 millions. Pour certaines, on constate une faible utilisation des crédits en raison d'une mauvaise planification.

11) Instruments financiers et activités bancaires

Ceux-ci couvrent :

- des prêts accordés sur les ressources budgétaires ou sur des ressources empruntées
- des bonifications d'intérêt
- des garanties aux emprunts et aux prêts
- la participation dans des organismes d'intérêt public tel le FID (Fonds d'Investissement Européen) ou la BERD (Banque Européenne pour la reconstruction et le développement)
- des opérations spéciales comme la mise à disposition de capital risque.

La Cour a constaté des faiblesses au niveau de la gestion du suivi et de la clôture des programmes. Des mesures ont été prise pour corriger ces défauts mais elles ne sont pas encore très efficaces.

On apprendra avec étonnement que les opérations concernant la liquidation de la CECA (Communauté européenne du Charbon et de l'Acier) ne sont pas encore terminées. Il y a en effet des difficultés concernant la répartition des échéances finales.

12) Rapport annuel sur les activités des 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} Fonds Européens de Développement (FED)

Au titre de l'année 2005, les engagements se sont élevés à 3 milliards d'Euros et la paiement à 2,8 milliards d'Euros.

La Cour confirme la fiabilité des comptes mais signale un mauvais système de gestion informatique. Il n'y a pas d'erreurs concernant les fonds destinés au pays ACP mais il faudrait mieux vérifier les opérations entreprises sous la responsabilité des ordonnateurs nationaux.

CONCLUSION

Je dois conclure mais j'en suis bien incapable car j'ai abordé un domaine particulièrement complexe.

Toutefois, j'ai une crainte, c'est de vous avoir donné l'impression que les comptes de l'Union européenne sont particulièrement mal tenus... sont un véritable « foutoir », si vous me permettez cette expression vulgaire. Rassurez-vous, il n'en est rien. Les comptes de la Cour des comptes sont particulièrement pointilleux ; par ailleurs, dans la mesure où ils procèdent à leurs contrôles par sondages, s'ils découvrent une erreur même mineure, ils ont tendance à l'extrapoler à l'ensemble du budget.

Par ailleurs, la communication entre la Commission et la Cour des comptes n'est pas facilitée par l'existence de contrats pluriannuels dont le montant est ventilé par parts égales sur plusieurs années. Or le montant des dépenses varie d'une année à l'autre : les dépenses sont relativement faibles au moment des études, fortes au moment où l'on réalise le projet proprement dit et se réduisent au moment de la finition du projet. Il serait donc plus efficace de ventiler sur plusieurs années le coût total d'un projet, en tenant compte des réalités des besoins financiers. D'ailleurs, la Cour des comptes a exprimé des souhaits en ce sens.

Enfin, je voudrais vous dire une de mes surprises : aucun des documents que j'ai consultés – et ils sont nombreux – ne fait état de relations entre la Cour des comptes française et la Cour des comptes européennes. En effet, ce sont d'autres organismes nationaux qui assurent la répartition des fonds européens et en effectuent le contrôle.. Pour la France, par exemple, la ventilation des fonds destinés à l'agriculture ainsi que leur contrôle sont effectués par un organismes qui est appelé FORMA. Dans d'autres cas, ce sont des services ministériels ou bien des administrations régionales.

Enfin, il est dit partout que la Cour des compte européenne doit informer le public dans son ensemble. Je pense qu'il s'agit d'un vœu pieux car j'ai eu les plus grandes difficultés pour me procurer le rapport annuel ; je me suis tout d'abord adressée à la librairie de la Documentation française où l'on m'a indiqué que je devais aller rue Desaix aux journaux officiels. Je m'y suis rendue pour m'entendre dire que, depuis le 1^{er} janvier, ces publications sont de la responsabilité de la Documentation française. Je suis retournée dans cet organisme où j'ai effectivement pu me procurer le rapport de la Cour des comptes française mais où on m'a dit que le rapport de la Cour européenne était publié au Journal Officiel des Communautés et que l'on continuait de le trouver rue Desaix.

J'ai donc dû travailler en consultant le site internet de l'U.E et je dois dire qu'il n'est pas facile de travailler sur écran pour un document qui comprend plus de 200 pages rédigées dans un style particulièrement filandreux. Je conclue que l'information du grand public, sur les travaux de la Cour, est quasi nulle, sauf à rencontrer des personnes particulièrement masochistes.

En ce qui me concerne, si j'avais su qu'il était tellement difficile, jamais je n'aurais proposé à M. Alessandri de traiter ce sujet.