



Documents SIGMA No. 19

Incidences de l'adhésion
à l'Union européenne —
Partie 1, processus
de budgétisation et contrôle
financier

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml6186bm0r-fr>

**INCIDENCES DE L'ADHESION A L'UNION EUROPEENNE
PARTIE 1 : CONTROLES BUDGETAIRE ET FINANCIER**

DOCUMENTS SIGMA : N° 19

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

63377

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développements économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme

AVANT PROPOS

Le respect des exigences de l'Union européenne en matière de contrôle budgétaire et financier et d'audit qui constitue l'une des obligations fondamentales de l'appartenance à l'UE fait l'objet d'une étude dans deux publications du programme SIGMA qui décrivent l'expérience de sept États Membres de l'UE dont ses trois Membres les plus récents en ce qui concerne l'intégration des contrôles exigés par l'Union européenne et les contrôles nationaux. Une description des réglementations et des procédures de la Commission européenne et de la Cour des Comptes européenne est également fournie. La présente publication est destinée à compléter l'étude N° 20 de SIGMA intitulée *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 2 : L'audit externe*.

Ces publications sont destinées à aider les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne à discerner les enjeux de l'adhésion. Elles visent aussi à fournir des informations comparatives sur les diverses approches et solutions utilisées par les États Membres et à résumer l'expérience acquise et les enseignements retirés par ces derniers.

L'approche retenue consiste à donner un aperçu général du sujet et à analyser les questions essentielles devant être soumises à réflexion et à débat. On fera appel essentiellement à l'expérience pratique acquise par ceux qui ont participé au travail quotidien de mise en place et d'adaptation de l'administration dans les sept pays et aux conclusions qu'ils en ont tirées. Les mesures d'application adoptées et les réglementations et procédures utilisées seront également abordées. Une liste d'abréviations et de définitions de termes utiles est fournie en annexe ainsi qu'une sélection de références aux textes de l'UE concernant la budgétisation, le contrôle financier et l'audit externe avec leurs numéros complets.

Ces documents ne sont pas à considérer comme des "produits finis" mais sont destinés à alimenter des séminaires, des ateliers et des discussions entre praticiens des pays d'Europe centrale et orientale et des États Membres.

Les documents qui ont été achevés au printemps 1997 ont été préparés en étroite collaboration avec un groupe de référence composé des auteurs et de représentants des ministères des Finances, des commissions pour l'intégration européenne et des institutions supérieures de contrôle de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne. Les auteurs appartiennent aux administrations et aux institutions supérieures de contrôle autrichiennes, danoises, finlandaises, françaises, suédoises et britanniques.

SIGMA tient à remercier les auteurs des différents chapitres ainsi que les Membres du Groupe de référence pour leur dévouement et la qualité de leur travail et les institutions qu'ils représentent pour leur soutien actif. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des institutions qu'ils représentent, ni celles du Groupe de référence ou de SIGMA.

Lancé à SIGMA par Larry O'Toole et réalisé sous la responsabilité de Kjell Larsson, le présent projet a été élaboré en coopération étroite avec Richard Allen et avec le soutien administratif et technique de Belinda Hopkinson, Michael Koch, Françoise Locci et Alette Wernberg. Cette publication est parue en anglais sous le titre *Effects of European Union Accession — Part 1: Budgeting and Financial Control* (SIGMA Papers: No. 19).

Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire Général de l'OCDE.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Kjell Larsson à l'adresse ci-dessous :

SIGMA-OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	2
AVANT PROPOS	3
NOTE DE SYNTHÈSE Par C.J. Carey.....	9
1. Le budget — un tableau d'ensemble	10
2. L'État Membre en tant que contribuable	11
3. L'État Membre en tant que bénéficiaire	12
(a) Le fonds agricole (de garantie)	12
(b) Les fonds structurels.....	13
4. Coordination du contrôle financier aux niveaux communautaire et national	14
5. Une structure commune de contrôle ?	14
6. Conclusion	15
AUTRICHE Par Edith Peters	16
1. Résumé.....	17
2 Le système national	18
2.1. Structure politique et organisationnelle du gouvernement	18
2.2. Le gouvernement fédéral et le budget fédéral	19
2.3. Les principaux organes budgétaires	19
2.4. Les incidences de l'adhésion à l'Union européenne sur le budget autrichien	21
3. Gestion des recettes et des fonds provenant de la communauté	22
3.1. Classification des recettes / des fonds à des fins budgétaires	22
3.2. La gestion des fonds structurels	22
3.3. Transfert des fonds effectués par la Commission aux bénéficiaires finaux par l'intermédiaire des organismes payeurs	23
3.4. Systèmes, programmes et procédures de contrôle financier	25
3.5. Le post financement et ses conséquences sur le budget national.....	27
3.6. Utilisation des fonds : le partage des responsabilités entre les différents organismes en vue d'assurer une mise en application et un contrôle satisfaisants	27
4. La gestion des ressources propres.....	28
4.1. Estimation des droits de douane et des prélèvements agricoles	28
4.2. Recouvrement des droits de douane et des prélèvements agricoles	28
4.3. Dispositif anti-fraude	29
4.4. Calcul des ressources propres fondées sur la TVA et de la 4ème ressource (ressources propres calculées sur le PNB)	30
4.5. Contribution nationale à l'Union européenne : procédures comptables et de transfert	30
4.6. Préparation des statistiques	30

5. Le processus budgétaire communautaire	31
5.1. Le rôle du ministère des Finances, des ministères opérationnels, des organismes gouvernementaux, des autorités régionales et locales, d'autres organisations et de la représentation permanente à Bruxelles	31
5.2. Budget de l'État : modification de la législation, des procédures et des systèmes	32
5.3. Prévision des recettes/des fonds et des contributions	32
6. Coopération, coordination et contacts	33
6.1. Avec la Commission et les autres États Membres	33
6.2. La coordination transversale	34
6.3. Activité des différents organismes de contrôle	34
7. Problèmes organisationnels	35
7.1. Ressources humaines et techniques	35
7.2. Formation	35
Annexe 1. L'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne	36
Annexe 2. Transferts à destination et en provenance du budget de l'Union européenne	38
Annexe 3. Les fonds structurels de l'UE en Autriche : enchaînement de la coordination des programmes conceptuels et financiers	39
Annexe 4. Les fonds structurels de l'UE en Autriche : Procédures financières — programmes régionaux (Obj. 1, 2, 5b, Reg. C)	40
Annexe 5. Le système autrichien de contrôle financier	41
DANEMARK Par Georg Ginsberg	45
1. Résumé du chapitre	46
2. Introduction	47
3. L'expression "contrôle financier"	47
4. Contrôle financier des fonds structurels : réglementation communautaire	48
5. Contrôle financier des subventions liées aux fonds structurels : les conditions préalables et de base du Danemark	49
6. Contrôle financier des ministres responsables des fonds structurels	50
7. Utilisation des fonds structurels : le contrôle financier exercé par les personnes habilitées	51
8. Contrôle financier de l'utilisation des subventions liées aux fonds structurels : partenariat avec la Commission européenne	53
FINLANDE Par Eija-Leena Linkola	56
1. Résumé du chapitre	57
2. Le contexte général	58
3. Cadre législatif et instructions	59
4. Rôle et responsabilités	60
4.1. Le cycle budgétaire annuel	60
4.2. La préparation des questions relevant du budget communautaire	60
5. L'incidence de l'adhésion à l'UE sur la préparation des propositions relatives au budget de l'État ...	62
5.1. Les contributions de la Finlande au budget communautaire	62
5.2. Les paiements du budget communautaire au budget de l'État ou à des fonds extra budgétaires finlandais	63
5.3. Les coûts liés au travail administratif et autres travaux préparatoires	66

6. Évaluation et audit	66
7. Conclusion	66
7.1. Travail de programmation arbitraire	66
7.2. Des systèmes complexes et un trop grand nombre d'acteurs	67
7.3. Le suivi	67
7.4. Une charge de travail alourdie	67
7.5. Nécessité d'un renforcement de la coopération	68
7.6. Programme complet de formation des fonctionnaires	68
FRANCE Par Benoît Chevauchez	69
1. Introduction	70
2. Le cadre institutionnel	70
2.1. L'État	70
2.2. L'organisation budgétaire de l'État	71
2.3. Les collectivités locales	71
3. Les enjeux du budget communautaire pour les finances publiques françaises	72
4. L'administration du budget communautaire en France	73
5. La gestion des "ressources propres"	74
6. La gestion des dépenses	75
Annexe 1. Protection des intérêts financiers de la Communauté	77
PORTUGAL Par Vitor Caldeira	80
1. Résumé du chapitre	81
2. Le système national	82
2.1. Le cadre légal de budgétisation et de contrôle financier	82
2.2. La structure organisationnelle du contrôle financier	82
3. Modifications importantes apportées au système national	83
3.1. Les ressources propres	83
3.2. Les fonds de l'Union européenne	86
4. Le processus de budgétisation communautaire	91
4.1. Intégration du budget de l'État et du budget de la Communauté	91
4.2. Modification des procédures de budgétisation nationale (SEM 2000)	91
5. Coopération et coordination	92
5.1. Avec la Commission européenne et les autres États Membres	92
5.2. Inspections conduites par les différents organes	92
6. Problèmes de gestion et d'organisation	92
6.1. Dispositions administratives	92
6.2. Qualifications professionnelles	93
7. Dix ans d'adhésion portugaise à l'Union européenne — Résultats et perspectives d'avenir	93
Annexe 1. Vue d'ensemble du système de contrôle financier portugais pour les fonds structurels	95
SUÈDE Par Ulrika Barklund Larsson	96
1. Résumé du chapitre	97
2. Introduction	98
2.1. Le modèle administratif suédois	98
2.2. Le référendum	98
2.3. Rapide description de l'accord EEE et du projet de loi	98

3. Mesures organisationnelles et horizontales dans le domaine de la budgétisation et du contrôle financier	99
3.1. Le rôle du ministère des finances	99
3.2. Dispositions d'ordre pratique et décisions de principe précédant l'entrée dans l'Union européenne	100
3.3. Questions relatives au Budget de l'Union européenne et au processus de budgétisation, y compris la contribution suédoise, qui nécessitent certaines mesures	101
3.4. Questions qui requièrent des mesures dans le domaine du contrôle financier, de l'audit et de la lutte contre la fraude	104
4. Quelques leçons à tirer de l'expérience de différents secteurs	108
4.1. Droits de douane et autres taxes	108
4.2. L'agriculture	108
4.3. Les fonds structurels	109
Annexe 1. Le système budgétaire et le système d'audit suédois	110
Annexe 2. Quelques données complémentaires	116
ROYAUME-UNI Par Nicholas Ilett	120
1. Résumé du chapitre	121
2. Introduction	122
3. Le système national anglais	122
4. Les relations entre le Parlement (<i>ici la Chambre des Communes</i>) et le pouvoir exécutif (<i>la "Couronne"</i>)	122
5. Relations au sein du pouvoir exécutif	123
6. Les conséquences de l'adhésion à la Communauté européenne	124
6.1. Les implications financières	124
6.2. Les implications techniques	124
6.3. Le volet recettes	124
6.4. Le volet dépenses	125
7. L'intégration des finances communautaires dans le budget national	126
7.1. Les principes généraux	126
7.2. Présentation du budget national	126
7.3. Le traitement des recettes budgétaires européennes dans les budgets ministériels	127
8. Domaines présentant un intérêt stratégique pour les ministères des Finances de l'UE	128
8.1. Fonctions financières centrales	128
8.2. Gestion financière et fraude	128
8.3. Discipline budgétaire	128
8.4. Politiques communautaires plus larges ayant des incidences économiques et financières	129
9. Dispositions administratives et de procédure	129
9.1. Coopération entre les ministères des Finances	129
9.2. L'organisation des opérations budgétaires communautaires au sein des ministères des Finances	130
9.3. Les relations du ministère des finances avec les autres ministères	130
9.4. La représentation permanente à Bruxelles	131
10. Les perspectives de la gestion financière communautaire au cours des prochaines années	131
11. Le programme SEM 2000	131
Annexe 1. Note technique sur les relations entre le budget communautaire européen et les finances publiques au Royaume-Uni	134

GESTION DES OPÉRATIONS DE GARANTIE DU FEOGA DANS LES ÉTATS MEMBRES Par Brian Gray	138
1. Le processus de prise de décision	138
2. Désignation du personnel chargé de l'administration des opérations de garantie à Bruxelles	138
3. L'organisation des services dans les États Membres	139
3.1. Traitement et vérification des demandes et paiement des aides	139
3.2. Les services de contrôle	140
4. L'apurement des comptes	140
CONTRÔLE ET AUDIT FINANCIERS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE Par Alan Pratley	142
1. Introduction	143
2. Contrôle et audit financiers à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission — tableau d'ensemble .	143
3. Contrôle et audit financiers au sein de la Commission européenne	144
4. Contrôle et audit financiers au sein des États Membres	144
4.1. Le Fonds FEOGA-Garantie	145
4.2. Fonds structurels et fonds de cohésion	145
4.3. Recettes communautaires	146
5. Coordination du contrôle et de l'audit financiers effectués par la Commission et les États Membres	146
6. Contrôle et audit financiers d'autres domaines de dépenses et de recettes	148
6.1. Pays d'Europe centrale et orientale	149
6.2. Pays d'Europe Centrale	149
7. Contrôle interne, audit interne et audit externe dans les pays d'Europe Centrale	150
Appendice 1. Procédures budgétaires	152
Appendice 2. Le processus d'apurement des comptes	154
Appendice 3. Liste des termes utiles	156
Appendice 4. Quelques réglementations de l'UE relatives au processus de budgétisation, au contrôle financier et à l'audit externe	167
Appendice 5. Liste des abréviations	172
Appendice 6. Membres du groupe de référence	177

NOTE DE SYNTHÈSE

Par C.J. Carey¹

1. Le respect des exigences communautaires en matière de contrôle budgétaire et financier qui constitue l'une des obligations fondamentales liées à l'adhésion à l'UE peut exiger, de la part des États Membres, une modification en profondeur de leurs procédures budgétaires nationales. La présente note de synthèse s'inspire de différents articles qui décrivent, de manière plus détaillée, l'expérience d'un échantillon d'États Membres. Le présent ouvrage comprend deux publications dont la seconde est consacrée à l'impact de l'entrée dans l'UE sur l'audit (et qui s'intitule *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 2 : l'audit externe*). Dans les deux cas, l'on a choisi de procéder à une analyse des questions susceptibles de faire avancer la réflexion et les débats.

2. SIGMA estime que la présentation dans une même étude des expériences des États Membres face aux exigences budgétaires et en matière de contrôle financier résultant de l'adhésion à l'UE peut être utile pour les pays d'Europe centrale et orientale qui souhaitent intégrer l'UE. Par ailleurs, elle peut permettre de déterminer les questions qu'il serait opportun d'examiner dans un second temps dans le cadre du programme de réforme de la gestion financière que l'UE poursuit actuellement.

3. La présente note, qui évoque quelques expériences des États Membres, est nécessairement simplifiée et sélective. Pour saisir de façon complète les exigences communautaires en matière de contrôle budgétaire et financier, l'étude de la législation applicable demeure indispensable (l'appendice 4 en fournit la liste).

4. Récemment encore, la législation communautaire ne tentait pas d'imposer des mécanismes spécifiques de gestion budgétaire au niveau national et les États Membres disposaient d'une grande latitude pour déterminer le meilleur mode d'intégration des flux de fonds provenant du budget communautaire (ou alimentant ce dernier) dans le budget national. Mais la situation semble évoluer.

5. Au cours de la dernière décennie, les mécanismes de gestion des finances communautaires ont suscité des débats permanents parmi les institutions communautaires et les États Membre et des réformes importantes ont été effectuées afin d'accroître la responsabilisation ainsi que l'efficience et l'efficacité. Il est probable que l'admission de nouveaux États et les négociations qui la précéderont stimuleront encore le processus de réforme des règles budgétaires communautaires et de certaines politiques de dépenses financées par le budget (notamment, au travers des fonds agricole et structurels). À ce propos, les auteurs de ces articles considèrent que l'adhésion peut contribuer — particulièrement pour certains des États Membres admis plus récemment — au processus de réforme fondamentale des structures politiques

1. C.J. Carey est Président de l'Organe de conciliation de la Commission européenne, chargé de l'apurement des comptes du FEOGA. Ancien fonctionnaire du Trésor du Royaume-Uni, M. Carey a fait pendant quatre ans (1974-78) partie de l'équipe de Représentation Permanente du Royaume-Uni auprès de la CEE à Bruxelles, et s'est, ensuite, spécialisé dans le contrôle des comptes publics et dans la vérification de la dépense par le parlement. En 1989, il a quitté la fonction publique du Royaume-Uni pour être nommé Membre de la Cour des Comptes Européenne, poste qu'il occupa pendant neuf ans.

nationales et des systèmes financiers, auquel cas les processus de réforme au niveau national et communautaire pourraient se renforcer mutuellement.

1. Le budget — un tableau d'ensemble

6. La Commission, le Conseil et le Parlement participent à la procédure d'adoption du budget annuel, sachant que la décision finale dans la plupart des domaines revient, en dernier ressort, au Parlement. Se familiariser avec les règles et les procédures de ce processus long et complexe doit constituer une priorité essentielle pour tout nouvel État Membre.

7. Les États Membres fournissent la totalité des recettes budgétaires communautaires et exécutent plus de 80 pour cent des dépenses même si la responsabilité ultime de l'exécution du budget est dévolue à la Commission. Du point de vue d'un État Membre, certaines dépenses budgétaires communautaires se substituent à des dépenses nationales équivalentes. Tel était le cas, autrefois, de la majorité des dépenses communautaires engagées au titre de l'aide à l'agriculture, et cela reste encore vrai aujourd'hui pour une partie d'entre elles. Cependant, d'autres types de dépenses présentent, en théorie et en pratique, un caractère "additionnel" par rapport aux programmes nationaux équivalents, les fonds structurels constituant, à cet égard, l'exemple le plus clair.

8. Une fois déterminé le niveau du budget communautaire, le montant de la contribution d'un État Membre (et sa répartition entre les différentes sources de recettes) et fixée à priori par la législation de l'UE mais le montant total du budget fait l'objet de négociations entre les États Membres et les institutions de l'UE. En ce qui concerne la dotation attribuée à chaque État Membre à partir du budget communautaire ou d'autres sources, elle fait l'objet, dans une large mesure, d'une négociation.

9. S'agissant du budget communautaire, chaque État Membre doit se doter des moyens nécessaires pour remplir trois fonctions essentielles :

- i. *Une fonction d'information.* L'État Membre doit disposer d'informations fiables et aisément accessibles pour prévoir et suivre les incidences du budget communautaire sur son budget national. En outre, il doit fournir à la Commission les données nécessaires pour prévoir, entre autres, le montant des ressources propres, les variations des stocks agricoles et l'état d'avancement des programmes financés par les fonds structurels. Selon l'Article 5 du Traité (que renforcera le Traité d'Amsterdam), les États Membres ont l'obligation générale d'aider la Commission à assumer ses responsabilités en matière de gestion budgétaire ;
- ii. *Une fonction de négociation.* En tant que membre du Conseil, l'État Membre voudra, dans son propre intérêt, participer aux négociations relatives à la dimension et à la composition du budget. Au même titre, il négociera bilatéralement avec la Commission afin de maximiser les avantages que lui procurent les fonds structurels ;
- iii. *Une fonction d'application des règles.* L'État Membre doit satisfaire toutes les règles imposées par l'UE pour assurer la collecte et le transfert des recettes budgétaires communautaires ainsi que la bonne gestion des fonds provenant du budget communautaire. Il doit faire preuve de vigilance en prévenant et détectant les fraudes et les irrégularités dans l'utilisation des fonds communautaires, et en rendant compte de ces dernières. La Commission lui demande non seulement de respecter les règles mais également de pouvoir démontrer après l'événement — en se fondant sur les dossiers ou d'autres éléments de preuve — qu'il s'est acquitté de cette obligation.

10. Pour remplir efficacement ces fonctions, un nouvel État Membre devra probablement adapter son système administratif et engager certaines dépenses supplémentaires et, il sera en meilleure position pour le faire s'il possède l'expertise requise dans le domaine de la comptabilité et de l'audit ainsi que les ressources informatiques nécessaires. En effet, il n'est guère de réunion du conseil au niveau des ministres ou des fonctionnaires à Bruxelles qui ne comporte à son ordre du jour des questions se rapportant aux activités budgétaires. En raison du large éventail d'intérêts concernés par le budget communautaire et de la rapidité de réaction exigée des Représentations permanentes à Bruxelles, il est essentiel que les États Membres disposent de procédures efficaces pour coordonner les points de vue des différents services gouvernementaux.

2. L'État Membre en tant que contribuable

11. Les articles consacrés aux différents pays suggèrent que l'adaptation aux exigences du système de ressources propres a constitué une tâche laborieuse pour la plupart des États Membres.

12. Un État candidat à l'UE devra adapter les systèmes de taxation appliqués aux transactions domestiques et transfrontières pour pouvoir transmettre à l'UE le montant requis de "ressources propres" (ensemble des droits de douane et les prélèvements agricoles) et la fraction requise des recettes de la TVA. Dans le cas du Portugal et aussi d'autres pays, le niveau insuffisant de compétences des responsables, à tous les niveaux de l'administration des douanes, a constitué l'un des principaux problèmes liés à l'adhésion. Les autorités nationales l'ont résolu en assurant aux personnels des douanes une formation complète au sein même de la Commission. Par ailleurs, l'adhésion à l'UE implique l'adoption des niveaux de prélèvements et de droits de douane communautaires (sous réserve de l'application de dispositions transitoires). Les autorités autrichiennes observent à partir de leur expérience : "L'une des tâches essentielles de la préparation à l'adhésion consiste à prévoir à temps l'adaptation de la législation nationale relative aux questions douanières". L'adhésion à l'UE implique, enfin, l'introduction d'un système de taxation indirecte sur la valeur ajoutée dans les pays qui n'en possédaient pas auparavant.

13. Pour les nouveaux États Membres, il peut être également difficile de fournir les informations chiffrées concernant le PNB en respectant les normes communautaires. Comme l'observent les autorités suédoises : "S'agissant du règlement de notre part des ressources propres du budget communautaire, le paiement des contributions fondées sur la TVA est le plus compliqué car il exige de nouveaux calculs et une bonne documentation statistique...Mais, il est également essentiel d'adapter le système de comptabilité nationale pour pouvoir fournir les informations nécessaires au calcul de la contribution fondée sur le PNB".

14. Si le ministère des Finances est chargé de suivre l'évolution globale de la contribution budgétaire d'un État Membre, il faudra probablement faire appel à différents niveaux et organismes gouvernementaux compétents par exemple, pour la politique agricole, les douanes, la fiscalité directe et les statistiques — pour suivre ses différentes composantes. À ce propos, la plupart des États Membres ont jugé nécessaire d'établir une unité spécialisée au sein du service du budget de leur ministères des finances, en lui confiant une mission de coordination de toutes les activités de calcul, de compte-rendu et de paiement de la contribution. L'expérience suédoise apparaît, à cet égard, typique : "Il convient, selon nous, de s'assurer que le travail se rapportant à la contribution soit totalement coordonné et de confier cette tâche au ministère des Finances. Outre qu'elle fournit une vue d'ensemble, cette solution permet d'assurer la liaison et le dialogue avec la Commission, ce qui facilite le travail de cette dernière et celui de l'administration publique nationale".

15. La Commission est juridiquement propriétaire des ressources dites “ressources propres traditionnelles” (l’ensemble des recettes provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles versées par un État Membre, moins 10 pour cent au titre des frais de recouvrement). L’État Membre intervient comme agent de la Communauté dans le recouvrement de ces recettes et s’assure que la Commission les a bien reçues, ce qui signifie que leur transfert s’effectue directement sans transiter par les procédures budgétaires nationales. Certains États Membres les inscrivent de manière *pro forma* dans le budget national afin que le Parlement en soit informé.

3. L’État Membre en tant que bénéficiaire

(a) *Le fonds agricole (de garantie)*

16. Ce fonds représente près de la moitié des dépenses du budget communautaire. La gestion quotidienne des dépenses incombe aux États Membres qui sont pleinement remboursés par la Commission dans un délai minimum de deux mois et demi après le déblocage des fonds au profit des bénéficiaires. Un nouvel État Membre doit donc être prêt à fournir les fonds de démarrage initiaux.

17. Une législation spécifique, à caractère permanent (règlement du Conseil et/ou de la Commission), définit chacune des mesures financées par ce fonds alors que le budget annuel autorise l’engagement des sommes qui permettront aux États Membres de remplir les obligations ainsi contractées envers les bénéficiaires. Les dépenses engagées dans le cadre de certaines de ces mesures — en particulier les mesures de soutien des prix — sont instables et difficiles à prévoir. À Bruxelles, de nombreux groupes de travail s’efforcent de suivre leur évolution mensuelle. Dans le même temps, d’autres groupes de travail, examinent les propositions présentées par la Commission, en règle générale, en vue de renforcer les contrôles financiers et comptables effectués au sein des États Membres et de réduire le risque de fraude. Cette activité absorbe, d’ailleurs, une grande partie du temps (et des aptitudes en matière de négociation) des spécialistes des questions agricoles et budgétaires des États Membres.

18. Chaque État Membre doit établir un ou plusieurs organismes payeurs chargé(s) de transmettre aux bénéficiaires les recettes provenant du fonds. Le statut d’organisme payeur n’est accordé (par l’État Membre) qu’aux institutions qui peuvent démontrer leur capacité à maintenir des normes élevées dans les domaines de la comptabilité, de la gestion et du contrôle financiers : une réglementation de 1995 (la Réglementation N° 1663/95) définit de manière détaillée les critères que les États Membres doivent appliquer. Enfin, ces derniers doivent également nommer un organisme de certification (pouvant appartenir au secteur privé) chargé d’effectuer un audit des comptes annuels de chaque organisme payeur avec lequel il ne doit avoir aucun lien de dépendance.

19. Dans le cadre des procédures dites “d’apurement des comptes”, la Commission examine les comptes annuels de l’organisme payeur, en se référant à l’audit effectué par l’organisme de certification. Indépendamment de tels examens, elle peut décider aussi de réaliser des contrôles plus approfondis pour vérifier si le traitement des fonds communautaires par ces organismes est bien conforme aux règles de l’UE, en décidant souvent de les entreprendre dans plusieurs États Membres à la fois. Si la Commission constate que l’organisme payeur n’a pas respecté les règles en cause, elle réduira les fonds qui lui sont octroyés pour l’exercice courant (d’un montant correspondant à l’estimation des pertes subies par les fonds communautaires).

20. L’organisme payeur fait également l’objet de contrôles de la Cour des Comptes des Communautés européennes, l’organisme d’audit externe de l’UE. Si celle-ci ne peut sanctionner directement les États Membres, la Commission peut décider, sur la base des conclusions présentées par la

CCE au Conseil et au Parlement, de récupérer tout paiement irrégulier. De plus en plus, les États Membres sont censés répondre à toute critique formulée par la CCE au sujet de leur gestion des fonds communautaires et expliciter les mesures prises pour corriger la situation.

21. La Réglementation N° 1663/95 a rompu avec les anciennes pratiques communautaires qui permettaient aux États Membres d'interpréter les exigences de contrôle financier de l'Union en tenant compte de leurs traditions et de leurs pratiques administratives nationales. Cette réglementation démontre, en outre, que la doctrine de subsidiarité n'est pas nécessairement incompatible avec les responsabilités assumées par la Commission en matière de préservation des actifs communautaires.

22. Les organismes payeurs doivent disposer d'équipes familiarisées avec la réglementation agricole et budgétaire de l'UE et occuper, au sein du dispositif gouvernemental, une place leur permettant de coordonner leurs activités avec celles des responsables du ministère des finances et les encourageant à le faire. Mais ils doivent surtout disposer d'un personnel possédant les compétences nécessaires en matière de gestion financière et d'une structure qui accorde l'importance requise aux exigences du contrôle financier.

(b) Les fonds structurels

23. Les fonds structurels cofinancent des programmes pluriannuels dans les États Membres. Alors que les dépenses du FEOGA-Garantie se distinguent par leur automaticité élevée, les dépenses financées par les fonds structurels ont un caractère assez largement discrétionnaire. De ce fait et en raison de la coordination poussée requise par l'application du principe d'intervention en partenariat qui régit toutes les actions de ces fonds, l'exploitation optimale de leurs avantages potentiels exige des États Membres la mobilisation d'importants moyens en personnels. Selon les autorités autrichiennes : "Le grand nombre d'acteurs impliqués au niveau central, régional et local et au niveau de l'UE rend ce système de 'partenariat' assez compliqué. Une telle situation se traduit par une charge de travail et des dépenses financières fort lourdes et jette le discrédit sur des instruments fondamentalement positifs. Ce système ne respecte pas les principes idéaux d'une administration transparente et complique les contrôles financiers".

24. Lors de la préparation des demandes d'aide, les autorités nationales doivent coordonner les positions des différents niveaux et organismes gouvernementaux et des organismes non gouvernementaux. Par ailleurs, les représentants des autorités nationales, régionales et locales participent, avec ceux de la Commission, au suivi des programmes existants. Enfin, pour des raisons historiques, les objectifs poursuivis par les différents fonds se chevauchent quelque peu. Cet ensemble d'éléments a provoqué, dans la plupart des États Membres, un surcroît de travail et incité certains organismes gouvernementaux à modifier leurs procédures. Dans certains cas, de nouvelles structures ont même été mises en place ; c'est ainsi que les autorités anglaises et portugaises ont créé des unités spéciales, responsables du Fonds social européen (dans le dernier cas, avant l'adhésion).

25. En ce qui concerne les contrôles financiers, les États Membres doivent vérifier l'efficacité et la régularité de toutes les activités aidées par les fonds structurels et préciser à la Commission de quelle manière ils entendent remplir leurs obligations. Ils doivent, en outre, certifier la validité des demandes de paiement et assurer, dans le cas des paiements finaux, la délivrance d'un certificat indépendant.

26. Ces obligations sont moins globales et moins détaillées que les critères d'accréditation des organismes payeurs qu'impose la Réglementation N° 1663/95. Dans un cas au moins (Suède), elles ont néanmoins contribué à inciter le gouvernement à créer, dans les principales administrations responsables

du traitement des subventions versées par les fonds structurels, de nouvelles unités en charge de l'audit interne.

27. Les services de la Commission peuvent et doivent effectuer des audits sur place des dépenses engagées, dans le cadre des fonds structurels, dans les États Membres et peuvent également demander à ces derniers d'entreprendre des enquêtes spécifiques. Si des irrégularités sont constatées, la Commission exigera vraisemblablement le remboursement par le bénéficiaire, et l'État Membre sera amené à supporter un coût financier net. Enfin, les opérations des fonds structurels font également l'objet de contrôles de la Cour des Comptes Européennes.

4. Coordination du contrôle financier aux niveaux communautaire et national

28. La coordination des activités des différents services de contrôle financier et d'audit aux niveaux communautaire et national n'a pas toujours été effectuée de la manière la plus efficace. Outre les difficultés d'harmonisation des calendriers, la coordination pose, en effet, des questions méthodologiques. Avant les réformes de 1993, les services de la Commission et les États Membres n'attribuaient pas toujours, par exemple, la même importance aux vérifications sur place et sur pièces pour établir la preuve de la régularité de certains types de transactions commerciales financées par le FEOGA-Garantie.

29. Le manque de clarté de la répartition des responsabilités entre les multiples services de contrôle financier et d'audit de la CCE, de la Commission et des États Membres n'a pas facilité la coordination. La situation s'est toutefois améliorée au cours des dernières années tandis que dans le même temps les services nationaux de contrôle financier et d'audit s'impliquaient davantage dans la préservation des actifs communautaires. Autre facteur qui a contribué à modifier la situation : le fait que le Contrôleur financier de la Commission ait accordé moins d'importance aux approbations *a priori* pour favoriser davantage les contrôles sélectifs *a posteriori* semblables à ceux effectués par la CCE et plusieurs institutions nationales de contrôle. Ces changements se manifestent surtout dans le cas du FEOGA-Garantie pour lequel la réforme de 1995 a défini plus précisément les rôles respectifs de la Commission et des organismes payeurs

30. En ce qui concerne les autres fonds structurels, la situation est plus incertaine. En vue de favoriser la meilleure utilisation de tous les services communautaires de contrôle financier et d'audit, le Contrôleur financier de la Commission a invité les États Membres à signer des protocoles destinés à coordonner le calendrier et la méthodologie de travail des services de chaque partie. Cette proposition a posé quelques difficultés aux États Membres possédant des constitutions fédérales et/ou des systèmes décentralisés de contrôle financier. Cependant, près de la moitié des États Membres ont déjà signé un protocole et les négociations sont bien avancées avec les autres.

31. De telles négociations peuvent permettre à un pays candidat d'obtenir des informations utiles à propos d'un certain nombre de sujets : ampleur et fréquence des contrôles financiers qu'il devra réaliser après son adhésion ; normes minimums fixées pour ces contrôles par la Commission ; et renforcement de ses services de contrôle financier et d'audit à effectuer avant l'adhésion.

5. Une structure commune de contrôle ?

32. Les États Membres utilisent le budget national comme principal instrument de comptabilisation des flux de fonds provenant du budget communautaire (et l'alimentant). Les recettes provenant de l'UE figurent dans la partie recettes du budget national (ou sont parfois traitées comme des dépenses négatives).

Quant au volet dépenses, il inclut le reversement de ces mêmes fonds aux bénéficiaires et une partie (parfois l'intégralité) de la contribution nationale au budget communautaire (voir paragraphe 15 ci-dessus). La réglementation de l'UE ne rend pas ce traitement obligatoire et les pratiques des États Membres diffèrent sensiblement. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, toutes les transactions liées au budget communautaire figurent dans la partie dépenses du budget national. De leur côté, les autorités finlandaises comptabilisent les subventions de maintien des prix versées par le FEOGA-Garantie dans un fonds d'intervention distinct non intégré au budget et autorisé à emprunter. (S'agissant de l'établissement des statistiques de la comptabilité nationale, des règles communautaires déterminent, toutefois, la manière dont les flux de fonds liés au budget communautaire doivent être traités).

33. L'application de la comptabilisation en chiffres bruts conduit dans la plupart des États Membres à inclure les flux de fonds liés au budget communautaire à la fois dans les dépenses et les recettes budgétaires globales. Mais, comme ce traitement ne tient pas compte le plus souvent de certaines recettes et d'une fraction importante de la contribution nationale, il ne peut se substituer valablement à une analyse globale des incidences budgétaires de l'UE.

34. Les États Membres l'ont surtout adopté pour des raisons de commodité. Il permet, en effet, de traiter la plus grande partie des flux en utilisant les rubriques budgétaires existantes. De plus — et ceci est encore plus important du point de vue de l'UE — il assure que des garanties et des contrôles identiques à ceux du budget national sont applicables *ipso facto* aux fonds communautaires. Une telle assurance est d'autant plus intéressante que les États Membres doivent, en vertu du Traité de Maastricht, défendre avec autant de soin les intérêts financiers de l'UE que leurs propres intérêts financiers.

35. Les commentaires précédents donnent une idée du type de question qu'un pays candidat pourrait examiner de manière informelle avec la Commission et certains États Membres, préalablement à son adhésion. Il est en effet possible que les pays ne possédant pas de politiques d'aide à l'agriculture et au développement régional pleinement opérationnelles ne saisissent pas les motifs pour lesquels les subventions de l'UE devraient transiter par leur budget national.

6. Conclusion

36. Les articles consacrés aux divers pays soulignent qu'il est important d'entamer relativement tôt le travail de planification préalable à l'adhésion. Tel a été le cas de la Finlande qui, pendant plusieurs années, a développé ses procédures de gestion financière et de budgétisation afin de faciliter et d'assouplir la réalisation des ajustements requis par son entrée dans l'UE.

37. La formation du personnel constitue un élément essentiel du processus de préparation. À cet égard, les articles traitant des expériences nationales (du Portugal et de la Suède notamment) soulignent l'importance de la formation linguistique. Notre analyse nous amène, pour notre part, à considérer que la formation en gestion financière pourrait être tout aussi importante.

38. Par dessus tout, les articles par pays indiquent combien il est important, pour les pays candidats, de ne pas se contenter d'établir des contacts officiels avec la Commission et les États Membres mais de les compléter par l'établissement de contacts étroits et permanents de caractère informel tant au niveau technique qu'au niveau politique et des hauts responsables.

AUTRICHE
Par Edith Peters²

-
2. Edith Peters est Directrice adjointe de la division des finances de l'Union européenne au ministère fédéral des Finances, Vienne. A ce titre, elle est notamment chargée de coordonner l'ensemble des questions budgétaires se rapportant aux "ressources propres".

1. Résumé

39. Afin d'établir des relations financières saines entre l'Autriche et la communauté européenne, l'organisation de l'administration publique autrichienne a fait l'objet d'importants changements qui constituent le thème central de cet article.

40. L'auteur y présente, tout d'abord, le système national d'administration ainsi que les principaux organes budgétaires en s'attachant à leur "compétence" ou capacité juridique à traiter une question, à leur organisation interne et à l'évolution de leurs effectifs. Il examine ensuite les incidences financières de l'adhésion à l'Union européenne sur le budget de l'état en s'intéressant, notamment, au financement rétrospectif et à ses implications sur la procédure budgétaire nationale. Enfin, il décrit la manière dont l'Autriche a appliqué les directives financières de l'Union européenne ainsi que les méthodes utilisées pour résoudre certains problèmes spécifiques.

41. La souplesse du système autrichien a permis de satisfaire les exigences de l'adhésion à l'UE en apportant quelques amendements mineurs aux réglementations nationales relatives à la budgétisation et au contrôle financier. En particulier, il n'a pas été nécessaire de modifier la législation budgétaire du fait que tous les transferts entre l'Autriche et la Communauté sont ordonnancés dans le cadre du budget fédéral.

42. Toutefois, la coopération budgétaire et la coordination transversale ont fait l'objet de directives spécifiques destinées à assurer le respect des priorités nationales, influencer le processus de prise de décision au sein de l'UE et coordonner les positions de l'Autriche à l'égard des politiques communautaires, en tenant compte des implications financières de ces dernières ainsi que des contraintes budgétaires.

43. Cet article fournit, également, une vision d'ensemble du système de contrôle financier et de la manière dont les différents niveaux de l'administration publique autrichienne (gouvernement fédéral, *Länder* et collectivités locales) se partagent les responsabilités liées aux flux financiers en direction et en provenance de l'UE et le contrôle de ces flux. Les autorités concernées à ces différents niveaux étant directement responsables de la gestion du budget dans le cadre du système de contrôle fédéral décentralisé existant, la conclusion d'un protocole bilatéral de contrôle financier des fonds structurels nécessite plus de temps que dans la plupart des autres pays de l'UE. Et, à l'heure actuelle, l'Autriche s'efforce d'en satisfaire les exigences.

44. L'efficacité et la souplesse de l'administration autrichienne ont permis de satisfaire les besoins liés à l'adhésion sans effectuer de changements organisationnels majeurs et en conservant à peu près les mêmes effectifs.

45. Pour satisfaire les exigences de communication rapide, il a fallu cependant accroître les investissements informatiques. Grâce à l'installation de postes de travail informatisés dotés des matériels les plus modernes, à la création de réseaux et à l'échange électronique de données, le ministère des Finances, la Commission européenne, la Représentation permanente de l'Autriche à Bruxelles et les ministères dépeniers peuvent, aujourd'hui, échanger efficacement des informations.

46. En définitive, l'expérience autrichienne montre que la question de l'adhésion à l'UE doit être considérée comme une question qui se pose en permanence, ce qui implique que l'on se préoccupe constamment d'améliorer l'organisation et les procédures et non uniquement au moment de l'adhésion à l'Union.

2 Le système national

2.1. Structure politique et organisationnelle du gouvernement

47. L'Autriche est un état fédéral décentralisé comprenant trois niveaux de gouvernement :

- le gouvernement fédéral central ou *Bund* ;
- neuf autorités régionales (les États ou *Länder*) ; et
- un certain nombre d'autorités locales de rang différent (communes, municipalités) au sein de chaque État.

48. Les responsabilités de chaque niveau de gouvernement sont définies par la Constitution fédérale. La fédération et chacun des États possèdent leur propre constitution, leur parlement, leur gouvernement, leur administration et disposent d'un budget distinct. Enfin, sous la supervision de leur état respectif, les communes gèrent leur budget de manière totalement autonome.

49. Le gouvernement central (*Bund*) est, entre autres, responsable des services suivants : défense, justice et police, enseignement secondaire et supérieur, recherche, sécurité sociale, services postaux, chemins de fer, entretien du réseau routier principal et, enfin, affaires étrangères, y compris les questions liées à l'intégration européenne. Le gouvernement central est également responsable des services de protection sociale, des transports collectifs et des hôpitaux.

50. Les autorités régionales (*Länder*) sont responsables de l'enseignement primaire, du logement, de la santé et des affaires sociales et, en particulier, de la direction et du financement des hôpitaux.

51. Le *Bund* et les *Länder* interviennent conjointement dans certains domaines tels que la politique régionale et l'agriculture, ce partage de responsabilités les incitant à coopérer et à coordonner leurs politiques respectives.

52. Les municipalités sont chargées de la fourniture des services suivants : Ecoles maternelles, administration scolaire, réseau routier local, système de canalisation et de distribution de l'eau. L'éventail des services fournis par les municipalités les plus importantes est plus large car elles s'occupent, notamment, des hôpitaux et des équipements socioculturels.

53. Conformément à ses compétences en matière internationale et communautaire, et en vertu d'une règle constitutionnelle spécifique, le *Bund* coordonne l'ensemble des questions communautaires intéressant d'autres niveaux de gouvernement.

54. Les aspects financiers de cette structure fédérale apparaissent assez complexes, les relations financières entre le gouvernement central, les États et les collectivités locales étant régies par deux textes législatifs principaux, à savoir la Loi budgétaire constitutionnelle et la loi de péréquation financière. Cette dernière détermine notamment :

- le partage des recettes fiscales ; et
- les transferts de fonds effectués par le gouvernement central en faveur des autres niveaux de gouvernement.

55. La loi budgétaire constitutionnelle autorise l'organe législatif fédéral (parlement fédéral) à voter la loi de Péréquation financière en appliquant un principe spécifique, dit *principe d'équivalence*. En vertu de ce dernier, toutes les règles de partage des recettes fiscales et de transfert d'un niveau de gouvernement

à un autre doivent correspondre à la répartition effective des dépenses publiques des administrations sans exercer de pressions trop lourdes sur les capacités de chaque autorité (qu'il s'agisse du *Bund*, des États ou des communes). Jusqu'à présent la loi de péréquation financière a donc été élaborée par consentement mutuel et avalisée par une convention signée par le *Bund*, les États et les représentants des communes. En général, cette loi demeure en vigueur pendant quelques années.

56. Par ailleurs, avant que l'Autriche ne participe à l'UE, soit avant le début de l'année 1995, il a fallu adapter la loi de péréquation financière pour tenir compte de la nouvelle charge budgétaire générée par les contributions au budget communautaire et la répartir entre les trois niveaux de gouvernement.

57. Même si, comme nous l'avons déjà indiqué, chaque niveau de gouvernement est autonome et indépendant, y compris dans le domaine budgétaire, certaines institutions et procédures non officielles favorisent l'organisation de la coopération financière entre les différents niveaux de gouvernement. Et, comme les règles de discipline budgétaire prévues par le traité de la CE concernent l'ensemble des budgets publics — tous les niveaux de gouvernement — cette coopération s'est renforcée au cours des deux dernières années. À ce propos, rappelons que les États Membres se sont engagés à développer et à renforcer ces règles dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance conclu au sein de la CE. De leur côté, le *Bund*, les *Länder* et les communes ont décidé d'élaborer un accord en matière de discipline budgétaire qui aura force de loi et qui s'appliquera au niveau national, une fois le pacte de stabilité monétaire conclu.

58. Outre la politique budgétaire, le *Bund* et les *Länder* coopèrent dans plusieurs domaines, en particulier, pour gérer et transmettre les dotations financières de l'UE.

2.2. Le gouvernement fédéral et le budget fédéral

59. Le gouvernement central est l'organisme public le plus important et le budget fédéral représente 70 pour cent de l'ensemble des budgets du secteur public.

60. Le Parlement fédéral est composé de deux chambres : le Parlement fédéral, (*Nationalrat*), le véritable organe législatif, et le Parlement des états (*Bundesrat*), l'institution fédérale par l'intermédiaire de laquelle ces derniers participent à l'élaboration de la législation de la fédération.

61. Dirigé par le Chancelier fédéral, le gouvernement fédéral comprend 15 ministères entre lesquels sont réparties les fonctions gouvernementales. La plupart sont responsables d'importants services tels que l'éducation, la science et la recherche, l'agriculture, la défense, la fiscalité et les transports en commun. Seul un petit nombre d'entre eux, qui exercent principalement des activités réglementaire, sont de petite dimension. La plupart des ministères comprennent plusieurs directions ainsi qu'un certain nombre d'institutions et organismes affiliés.

2.3. Les principaux organes budgétaires

2.3.1. Le ministère des Finances

62. La responsabilité centrale de l'ensemble des questions budgétaires incombe au ministère des Finances. Chargé de la politique financière et budgétaire, ce dernier est donc responsable de chaque partie du budget (dépenses et recettes) ainsi que de sa gestion globale. À ce titre, il prépare le projet de budget annuel et le programme budgétaire à moyen terme.

63. Le ministère des Finances traite, également, les questions de fiscalité fédérale, coordonne les politiques budgétaires du *Bund*, des *Länder* et des communes et, enfin, prépare et exécute la loi de péréquation financière.

64. Au sein du ministère des Finances, la coordination des activités budgétaires est assurée par la Direction du budget qui est chargée de la planification générale des dépenses, de la préparation générale du budget et du contrôle des dépenses. La Direction du budget, qui compte 50 agents professionnels, comprend plusieurs divisions. La division de la gestion financière coordonne l'élaboration et l'exécution du budget ainsi que la comptabilité tandis que la division de la politique budgétaire (trois agents) est responsable de l'analyse de la politique budgétaire et de la planification et des prévisions de dépenses.

65. Une nouvelle division en charge des aspects financiers des politiques régionales et structurelles (5 agents) créée à la suite de l'adhésion à l'UE, joue un rôle important dans la mise en place et le contrôle des recettes et des dépenses, dans le cadre des politiques structurelles communes.

66. Sept départements préparent les budgets des ministères dépensiers et surveillent et contrôlent leur exécution, la division du budget du secteur agricole (5 agents) étant la plus importante de toutes celles qui traitent des questions d'intégration européenne.

67. Enfin, s'agissant des questions budgétaires liées à l'appartenance à l'UE, la division des finances communautaires (cinq agents) joue un rôle de coordination à trois niveaux : au sein même de la Direction du budget, entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers, et entre les trois niveaux de gouvernement (*Bund*, *Länder* et collectivités locales). Dans le cadre de ses responsabilités, elle doit préparer et exécuter, au niveau national, toutes les décisions relatives au budget de l'UE, coordonner et gérer les "ressources propres" et coordonner les politiques budgétaires des trois niveaux de gouvernement.

2.3.2. *Le rôle des ministères opérationnels, du Chancelier fédéral et du Cabinet*

68. Les ministères dépensiers doivent préparer et exécuter toutes les politiques nationales entrant dans leur champ de compétence, y compris les décisions prises au niveau de l'UE. Tous les ministères sont autorisés à mettre en oeuvre, de manière autonome, les chapitres du budget fédéral les concernant. Toutefois, afin de permettre au ministre des Finances d'assumer les responsabilités qui lui sont conférées en matière de gestion du budget global, la Constitution l'autorise à participer sous diverses formes à la gestion budgétaire de ses collègues.

69. Toutes les décisions du gouvernement sont prises collectivement et à l'unanimité au sein du Cabinet. C'est notamment le cas du schéma de politique budgétaire à moyen terme, du "Programme budgétaire" et du projet de budget annuel. Le Programme budgétaire actuel vise principalement à respecter les critères de Maastricht.

70. Le ministre des Finances prépare les lignes directrices du budget annuel en se référant au Programme budgétaire. Les dépenses et les mesures de réduction des crédits font l'objet de négociations entre le ministre des Finances, son secrétaire d'état et le ministre dépensier responsable. Les problèmes non résolus bilatéralement sont soumis au Cabinet, lequel est dirigé par le Chancelier fédéral. En définitive, le Cabinet approuve le projet de budget du gouvernement, qui est ensuite présenté au Parlement par le ministre des Finances.

71. S'agissant des politiques communautaires, le Cabinet ne prend collectivement (pour des motifs de coordination) que les décisions présentant une grande importance. Ainsi les décisions les plus récentes ont toutes été prises par le ministre responsable, y compris lorsqu'elles concernaient les affaires

européennes, mais toujours en coordination avec les autres ministères et, en particulier, le ministère des Finances.

2.3.3. *Le rôle du Parlement*

72. Si le Parlement prend note du Programme budgétaire, il ne peut l'approuver ni même en influencer le contenu.

73. Il approuve annuellement toutes les recettes et les dépenses du gouvernement central. Le projet de budget comprend environ 2 000 lignes budgétaires (comptes d'affectation) dont 1 300 concernent les dépenses et 700 les recettes.

74. Comme le budget fédéral inclut toutes les contributions au budget de l'UE et la quasi totalité des recettes provenant de ce même budget, le Parlement dispose d'une information complète sur ces transferts. Cependant, pour des raisons légales, les contributions au budget de l'UE ne peuvent, et *ne doivent pas*, être influencées par les autorités budgétaires ni par les actes législatifs du Parlement.

75. Cet impératif tend à limiter la marge de manoeuvre de la politique budgétaire ainsi que le pouvoir de tous les organes compétents en matière budgétaire.

2.4. *Les incidences de l'adhésion à l'Union européenne sur le budget autrichien*

76. L'Annexe 2 détaille les contributions nationales au budget de l'Union européenne et les recettes qui en proviennent. L'ensemble du budget fédéral représente environ 800 milliards de schillings autrichiens alors que la contribution de l'Autriche aux "ressources propres" du budget communautaire, qui s'établissait en 1995 et 1996 à environ 25 milliards de schillings autrichiens, devrait atteindre 30 milliards en 1997.

77. Les dotations de l'UE représentent, en moyenne annuelle, environ 15 milliards de schillings autrichiens, ce qui fait de l'Autriche l'un des pays qui apportent la contribution nette la plus importante au budget communautaire puisque cette dernière représente environ 0,4 à 0,5 pour cent du PIB.

78. Les incidences de l'adhésion à l'UE sur les budgets de l'Autriche ne se limitent pas à ces transferts de fonds : trois autres éléments ont affecté la structure du budget fédéral :

79. La compétence exclusive de l'UE en matière de politique agricole commune, y compris les mesures de financement implique que toutes les mesures de réglementation du marché agricole sont prises en compte dans les deux volets du budget fédéral et que le budget national de l'agriculture ne supporte aucune charge nette. Par ailleurs, le gouvernement central et les *Länder* assument conjointement la charge nationale générée par les dépenses engagées dans le cadre des mesures cofinancées par les États Membres

80. Le fait que le gouvernement central et les États doivent cofinancer les mesures de politique structurelle en vertu de la réglementation des fonds structurels implique que les transferts provenant du budget communautaire sont pris en compte dans les deux volets du budget fédéral et des budgets des États. Jusqu'à présent, cette pratique n'influçait pas de manière significative l'équilibre de ces budgets. Mais, les objectifs de la politique structurelle ont changé et si l'application du "principe d'additionnalité" élimine la possibilité d'une diminution du niveau de la part nationale de subventions, elle élimine aussi, en moyenne, le risque d'une augmentation.

81. Le système d'imposition a dû être ajusté conformément aux directives et aux réglementations communautaires. Il a été, notamment, nécessaire de modifier le système des droits de douanes et les recettes correspondantes ont été transférées au budget de l'UE. Au cours des premières années suivant l'adhésion, l'ensemble de ces modifications fiscales a représenté environ 8 milliards de schillings autrichiens.

82. Les autorités responsables du budget ont déployé et déploient encore des efforts considérables afin de relever ces défis budgétaires tout en cherchant à satisfaire les critères de Maastricht.

3. Gestion des recettes et des fonds provenant de la communauté

3.1. Classification des recettes / des fonds à des fins budgétaires

83. Toutes les recettes sont estimées dans le projet de budget et comptabilisées dans le budget fédéral. Tous les fonds/recettes (provenant de la communauté) correspondent à des dépenses (nationales) ; ils sont estimés et comptabilisés en appliquant les normes juridiques autrichiennes et sont soumis à un contrôle budgétaire complet, ce qui signifie que tous les flux financiers sont totalement et clairement documentés.

84. Les recettes provenant de l'UE figurent dans les lignes budgétaires du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (deux lignes : FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER). Le volet dépenses comprend une ligne budgétaire spécifique affectée au financement de l'UE et qui est imputée directement aux *Länder*. Les dépenses gérées par les autorités fédérales sont comptabilisées dans les lignes budgétaires du ministère responsable de leur cofinancement.

85. Comme il n'est pas possible, au moment où l'on prépare le budget national, d'estimer exactement les recettes attendues du FSE et du FEDER (montant et échéancier de versement), l'on se contente de les indiquer pour mémoire. Le ministère dépensier est autorisé à dépasser les crédits ouverts en fonction des recettes réelles mais la mobilisation finale des tranches déjà engagées est soumise à des procédures d'autorisation clairement définies.

3.2. La gestion des fonds structurels

86. Les fonds structurels servent principalement à cofinancer les subventions de la fédération (65 pour cent) ou des *Länder* (35 pour cent). Près de la moitié des subventions concernent les politiques régionales, 15 pour cent les politiques du marché du travail et 25 pour cent les politiques agricoles (ces pourcentages représentant des objectifs de référence). La part cofinancée dépend du type de fonds structurel, les contributions des *Länder* étant plus importantes dans le cas de fonds provenant du FEDER. Les dotations du FSE sont presque intégralement cofinancées alors que celles du FEOGA le sont à hauteur de 60 pour cent. Cette situation s'explique en partie par les différences entre les domaines de compétences des *Länder* et ceux de la fédération (voir Annexes 3 et 4).

87. Toutes les recettes provenant de l'UE sont prises en compte dans le budget fédéral et sont donc soumises au contrôle budgétaire normal. Elles sont comptabilisées dans le budget du ministère des Finances alors que les dépenses sont inscrites au débit des ministères responsables de la part nationale du cofinancement. Dans le cas d'un projet environnemental, le ministère de l'environnement est ainsi

responsable du paiement des subventions communautaires et de la part nationale de cofinancement. De la même façon, le ministère du Travail est responsable des projets concernant le marché du travail alors que le ministère de l'économie l'est des projets intéressant les PME. Ce système suppose un degré élevé de coordination vu le grand nombre d'intervenants aux niveaux fédéral et régional.

88. Ce travail de coordination est effectué par les trois ministères dont les attributions correspondent aux fonds (ministères correspondants des fonds). La Chancellerie fédérale (14 agents) traite les questions communautaires liées aux dotations du FEDER tandis que le ministère du Travail (huit agents) et le ministère de l'agriculture (25 agents) s'occupent respectivement des dotations du FEDER et de celles de la section Orientation du FEOGA. Ces trois ministères sont chargés de demander le versement des différentes tranches des fonds structurels, de distribuer les fonds aux autorités et aux organismes compétents et de contrôler les opérations.

89. Non seulement le taux de la contribution des *Länder* et de la fédération au financement des programmes pluriannuels diffère d'un fonds à l'autre mais c'est également le cas de leur structure organisationnelle :

- *Le FEDER.* La Chancellerie fédérale (le ministère correspondant du FEDER) répartit les recettes entre la fédération et les *Länder* puis transfère à ces derniers les sommes qui leur reviennent et en informe les ministères chargés du cofinancement. Dans l'ensemble des organismes gouvernementaux et institutions affiliés, 150 agents traitent les questions relatives au FEDER alors que 3-4 agents sont affectés à ces tâches au sein de l'instance responsable de chacun des neuf États.
- *La section Orientation du FEOGA.* Une équipe complète (soit 160 agents en tout) a été détachée par les fonds structurels pour aider les Gouverneurs provinciaux (*Landeshauptleute*), les organismes payeurs spécifiques ou les Chambres d'agriculture à effectuer les tâches liées à l'Objectif 5a et 5b. Toutes ces instances reçoivent, en complément des dotations communautaires, des dotations nationales qui leur sont versées par le ministère de l'agriculture. Tel est également le cas pour les ressources financières distribuées par les *Länder*.
- *Le FSE.* Les bureaux régionaux du Service de l'emploi (environ 15 agents) et les *Länder* gèrent la plupart des opérations.

90. Comme l'indique l'expérience autrichienne, le grand nombre d'intervenants impliqués aux niveaux central, régional, local et au niveau de l'UE complique considérablement le fonctionnement de ce système de partenariat. Outre les charges de travail et les dépenses financières élevées qu'elle entraîne et le discrédit qu'elle jette sur des instruments au rôle fondamentalement positif, une telle situation ne correspond pas au principe idéal d'une administration transparente et alourdit encore les tâches de contrôle financier.

3.3. Transfert des fonds effectués par la Commission aux bénéficiaires finaux par l'intermédiaire des organismes payeurs

3.3.1. La section Garantie du FEOGA

91. Les informations suivantes concernent les transferts de fonds opérés par la Commission par l'intermédiaire des organismes payeurs à destination des bénéficiaires finaux :

- Les frais d'adhésion sont enregistrés sur un compte fédéral, ouvert dans une banque autrichienne.
- Les paiements intervenant au titre de la PAC sont effectués par six organismes payeurs (*Agrarmarkt* Autriche ou AMA ; Service des douanes chargés des remboursements, *Zollamt Erstattungen* ou ZA/E ; le ministère de l'agriculture et trois organismes payeurs au niveau des *Länder*) et comptabilisés dans le budget de l'État.
- Le ministère de l'Agriculture informe les autorités chargées du FEOGA (DG VI) de ces paiements.
- Les autorités responsables du FEOGA avisent le ministère de l'Agriculture de la décision d'acceptation ou de refus de ces paiements et de la date de cette décision, en application de la législation communautaire telle qu'interprétée par le comité du FEOGA.
- Le FEOGA ordonne la couverture de ces "avances"³ par débit du compte de l'UE en faveur d'un compte de l'État géré par le ministère des Finances. Dans le budget national, la dépense est ainsi compensée par une recette.
- Les comptes sont clos annuellement à la fin de l'exercice budgétaire du FEOGA, soit vers la mi-octobre.
- Le montant définitif des paiements versés par le FEOGA au budget de l'État est déterminé lors de la procédure d'apurement des comptes à la suite de quoi quelques opérations supplémentaires entre le FEOGA et le budget national peuvent s'avérer nécessaires.
- "Les taux verts": L'État Membre déclare ses dépenses dans sa monnaie nationale et les remboursements sont effectués dans la même monnaie : de ce fait, le taux de change n'exerce aucune incidence sur le solde.

3.3.2. *Les fonds structurels*

92. Les transferts effectués au titre des fonds structurels obéissent à la procédure suivante :

- Tous les paiements effectués au titre des fonds structurels sont transférés en ECU, sur des comptes bancaires autrichiens spécifiques et en faveur du ministère des finances (il existe un compte pour chaque fonds structurel). Les règlements en ECU sont convertis en schillings autrichiens au cours du jour et comptabilisés dans le budget de l'État.
- Le ministère compétent pour un fonds spécifique est immédiatement informé par le ministère des Finances des virements effectués par l'UE.
- Ce ministère déclenche les paiements échelonnés en monnaie nationale aux organismes payeurs en fonction des demandes de versement des aides communautaires.
- S'il est également chargé de l'octroi des subventions nationales, il les gérera en même temps que les dotations communautaires. Sinon, il informera le ministère dépensier, déclenchant ainsi les paiements correspondants.

3. Le terme "avance" est un terme technique. En réalité le FEOGA reverse les sommes acceptées comme dues dans un délai maximum de 2 mois et 1/2.

3.3.3. *Les fonds non structurels*

93. Il est parfois difficile de suivre le parcours des dotations de l'UE. Si la communauté paie directement le bénéficiaire final sans que l'argent transite au préalable par un organisme payeur public, les intermédiaires ou les destinataires finaux ne fourniront pas d'informations sur la circulation des fonds communautaires. Il est donc très difficile d'évaluer le montant global des paiements non structurels qui ne transitent par aucun compte public du fait :

- que le bénéficiaire final n'est pas obligé d'informer les organismes gouvernementaux du paiement ; et
- que l'UE, qui donne l'ordre de virement, ne souhaite pas publier ces chiffres.

94. L'État Membre ne prendra connaissance des statistiques relatives aux fonds non structurels qu'à la fin novembre, lorsque la Cour des Comptes des communautés européennes publiera son rapport sur l'exercice budgétaire précédent.

3.4. *Systèmes, programmes et procédures de contrôle financier*

3.4.1. *La section Garantie du FEOGA*

95. À propos du FEOGA, les autorités autrichiennes (en l'occurrence, le ministère de l'agriculture et la division responsable, au sein du ministère des finances, de l'organisation du marché commun) ont mis en place des procédures d'information strictes et complexes en se conformant aux règles de la CE. Une partie de ces procédures a été introduite avant l'adoption de la législation communautaire car celle-ci coïncidait avec l'entrée de l'Autriche dans l'UE. Même si cette situation a favorisé l'application de procédures totalement nouvelles, les États Membres devraient réviser les obligations de partage de l'information qui entraînent une lourde charge administrative. Ceci dit, il faut reconnaître qu'elles renforcent dans une certaine mesure la sécurité de la gestion des transferts de fonds.

96. En vertu de la réglementation de l'UE, chaque État Membre doit établir un ou plusieurs organismes payeurs, chargés de déclencher et de répartir les règlements entre les bénéficiaires et d'en informer leur hiérarchie. Lorsqu'il existe plusieurs organismes payeurs (ce qui est le cas dans la plupart des États Membres), l'on doit également confier à un organisme de coordination (en Autriche, il s'agit du ministère de l'agriculture) la mission de rassembler les informations mensuelles transmises par les organismes payeurs au sujet des règlements, de contrôler l'exactitude de leurs calculs et de transmettre ces données à la Commission européenne (DG VI-G-2). Cette structure, qui représente un élément nouveau dans la gestion des marchés agricoles, a fait la preuve de son efficacité et a permis notamment de réaliser l'objectif d'harmonisation des données nationales transmises à la Commission.

97. L'on peut invoquer plusieurs motifs pour expliquer le fait que le FEOGA n'ait refusé jusqu'à présent aucun paiement :

1. Afin de gérer les aspects internes de la PAC, l'Autriche a réuni dans une seule organisation — l'Agrarmarkt Autriche (AMA) — toutes les institutions de réglementation du marché⁴ existant précédemment. Cet organisme indépendant, institué par la loi fédérale et

4. L'État joue depuis les années 30 un rôle important dans la gestion des marchés agricoles. En résumé, la PAC combine des éléments de l'économie de marché et de l'économie planifiée, ce qui conduit évidemment à des problèmes systématiques et à une inefficience considérable.

placé sous l'autorité du ministère de l'Agriculture, est chargé de mettre en place la plupart des politiques du marché commun dans ce domaine. De leur côté, les autorités douanières, et plus spécialement le Service des douanes en charge des remboursements gèrent les aspects externes de la PAC⁵. Selon plusieurs audits effectués par les autorités responsables du FEOGA, le fonctionnement de ce dernier service apparaît satisfaisant mais la preuve définitive sera établie au terme de la procédure de clôture des comptes.

2. Les autorités autrichiennes manifestent un grand désir de coopérer avec les autorités responsables du FEOGA qui ont le devoir et la mission de lever immédiatement toute incertitude concernant la mise en application. Il ne faut, donc, pas hésiter à demander des explications à cet organisme, même en cas de très léger doute.
3. Le FEOGA examine très fréquemment la manière dont les pays appliquent les normes communautaires et exerce des pressions assez fortes sur les organismes payeurs pour les inciter à accélérer le rythme de traitement des opérations.

98. Il convient de se rappeler que les entrepreneurs peuvent spéculer sur la modification de la valeur des stocks à la suite de l'adhésion. L'approche 'Marché unique' appliquée dans le processus d'adhésion leur en fournit la possibilité, comme l'illustre l'expérience autrichienne. Celle-ci met en évidence les difficultés que posent le recouvrement matériel des stocks, leur classification selon la Nomenclature groupée de l'UE et, enfin, le prélèvement par cette dernière de taxes en cas d'excédents de stocks⁶.

99. On estime qu'environ 1 300 professionnels se consacrent au traitement des questions relatives aux dépenses du FEOGA (exécution et contrôle des sections Orientation et Garantie). La section Orientation en compte à peu près 185, la section Garantie 737, 347 agents s'occupant de questions intéressant les deux sections à la fois.

3.4.2. *Les fonds structurels*

100. Les expériences sont rares dans ce domaine. Toutefois, le contrôleur financier de la Commission a négocié des protocoles bilatéraux au sujet du contrôle financier des fonds structurels qui permettent aux autorités des États Membres d'effectuer des audits organisationnels et de contrôler les transactions individuelles en appliquant une méthodologie agréée ou des méthodes nationales jugées équivalentes.

101. Mais l'existence d'un système de contrôle fédéral et décentralisé et la dévolution de responsabilités directes aux différents niveaux de gouvernement (fédéral, états et collectivités locales) dans la gestion du budget ne facilitent pas la mise en place d'un tel système de contrôle financier en Autriche.

5. Les compétences respectives de l'AMA et de la ZA/E en matière de délivrance des licences d'exportation se recouvrent. L'AMA est chargée de cette délivrance tandis que la ZA/E est chargée de la gestion des exportations c'est-à-dire de tâches comme le paiement des restitutions à l'exportation, le contrôle de conformité etc.

6. Les règlements de l'UE 3108/94 et 144/97 (pris en application de l'article 145, paragraphe 2 du traité d'adhésion) prévoient que le riz (et l'huile d'olive) en stock au 1er janvier 1995 doivent être classés conformément à la nomenclature de l'UE. Faute de distinction entre diverses catégories de riz brisé et moulu) dans le tarif des douanes autrichien, il n'a pas été possible de vérifier certaines catégories et quantités et de rendre compte des droits de douane. Par ailleurs, les détenteurs de stocks n'étaient pas toujours les importateurs et les autorités éprouvaient donc encore des difficultés en mars 1997 à percevoir les droits prévus par l'UE au titre des excédents de stocks (à compter du 1er janvier 1995).

3.5. Le post financement et ses conséquences sur le budget national

3.5.1. La section Garantie du FEOGA

102. Même si la PAC est, en règle générale, totalement financée par le FEOGA, elle présente des incidences financières considérables pour chaque État Membre qui préfinance les dotations, et qui assume donc les coûts financiers correspondants (notamment, les intérêts) ainsi que les coûts de gestion. De plus, la Commission ne tolère pas de retard dans les règlements ou dans la transmission des informations touchant ces paiements qui doivent être opérés dans des délais très brefs. Même s'il est possible de justifier un retard, elle commencera par l'imputer sur les "avances".

103. L'effet de la première année "t" : le FEOGA rembourse dans les 2,5 mois les avances de l'État Membre. L'exercice du FEOGA commence le 16 octobre et se termine le 15 octobre suivant alors que l'exercice budgétaire débute le 1er janvier. Les très importants règlements⁷ qu'effectue l'État Membre, au titre des interventions communautaires, doivent intervenir après le 16 octobre de l'année "t". Les dépenses correspondantes sont donc imputées sur le budget de l'État Membre au cours de l'exercice budgétaire "t" (année civile) alors que les remboursements du FEOGA seront enregistrés dans les comptes de l'exercice "t+1".

104. Un tel mécanisme entraîne, au cours de l'année suivant l'adhésion, d'énormes déséquilibres qui ne seront compensés qu'au cours des années suivantes. En ce qui concerne l'Autriche, sur les 9 056 millions de schillings de paiements effectués au titre de la PAC en 1995, le FEOGA n'en avait remboursé la même année que 1 134 millions.

3.5.2. Les fonds structurels

105. L'Autriche a rencontré un problème particulier au cours de ses deux premières années d'appartenance à l'UE. Même si les dotations du FEDER furent versées à bonne date, elles ne purent être transmises aux bénéficiaires durant l'exercice 1995 en raison de l'inévitable longueur du processus de paiement durant la phase de démarrage et les sommes correspondantes furent conservées jusqu'à l'année suivante. Par ailleurs, le déboursement des dotations de l'UE et des dotations nationales doit correspondre à l'évolution des investissements et aux dépenses effectivement engagées par les bénéficiaires.

3.6. Utilisation des fonds : le partage des responsabilités entre les différents organismes en vue d'assurer une mise en application et un contrôle satisfaisants

106. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'Autriche est un État Fédéral décentralisé comprenant trois niveaux de gouvernement : le gouvernement Fédéral, neuf *Länder* qui sont eux-mêmes sub-divisés en communes (*Gemeinden*). Par ailleurs, chaque *Land* possède sa propre constitution, son parlement, son gouvernement, son budget et une administration autonome et indépendante.

107. Comme l'indique l'Annexe 5, il n'existe pas, y compris au niveau fédéral, de contrôleur financier central. Les instances chargées de la gestion du budget (par exemple, les ministres fédéraux ou le Chancelier fédéral) sont juridiquement et politiquement responsables de l'utilisation des fonds dans leur domaine de compétence ainsi que du remboursement de ces fonds s'ils ont été utilisés de manière irrégulière. La majorité des tâches de contrôle est, toutefois, assumée par les organismes gouvernementaux. Enfin, chaque ministère dispose de services d'audit interne et de comptabilité pour

7. Par exemple, au titre des superficies cultivées en céréales, principale rubrique de la PAC en termes financiers.

assurer le contrôle financier. Qu'il s'agisse de contributions ou de recettes, cela signifie que toute transaction monétaire est soumise aux mécanismes de contrôle habituels (séparation des fonctions de direction et d'exécution).

108. Compte tenu des compétences limitées de chaque instance (ministère dépensier, organisme payeur) en matière d'audit, le système autrichien de contrôle financier a généralement fonctionné de manière satisfaisante, la fréquence des contrôles internes y étant, semble-t-il, élevée comparativement à d'autres pays. Mais le système fédéral rend difficile le contrôle des relations, entre les différents organismes d'audit et l'attribution d'une responsabilité globale^a à l'égard de l'ensemble des flux financiers.

4. La gestion des ressources propres

4.1. Estimation des droits de douane et des prélèvements agricoles

109. Les estimations sont établies sur la base des recettes des années précédentes et des prévisions de commerce extérieur pour l'année en cause et en tenant naturellement compte des modifications des accords et/ou de la législation douanière (taux, structure des taux) dont la nature et l'importance influencent les calculs.

110. L'adhésion à l'UE implique, en général, un changement considérable des droits/prélèvements douaniers parce que l'État Membre adopte le système douanier communautaire et que le lieu de perception des taxes à l'importation peut être affecté par des modifications "comportementales" très importantes (phénomène connu sous le nom "d'effet Rotterdam"). Si l'on peut calculer les effets de changements de la structure des taux en se référant aux statistiques commerciales antérieures ou aux données fiscales, il est difficile d'évaluer cet "effet de modification", ce qui peut entraîner d'importantes erreurs de prévisions durant les premières années suivant l'adhésion à l'UE.

111. Du point de vue budgétaire, l'estimation des impôts et des taxes constitue un problème secondaire car 90 pour cent des recettes sont transférés en tant que ressources propres au budget communautaire et l'État Membre ne conserve que 10 pour cent de ces sommes en compensation des frais de recouvrement. L'impact sur le budget national est donc assez faible. Quoi qu'il en soit, ce sont les recettes globales recueillies par tous les États Membres qui importent pour l'UE ; et le fait de disposer d'estimations satisfaisantes sur les droits de douane et les prélèvements agricoles d'un État Membre apparaît plus secondaire. Or, même en cas d'intégration de nouveaux Membres, les recettes totales sont plus faciles à estimer car l'effet de modification ne joue pas au niveau global et le montant des recettes procurées par le nouvel État Membre peut être limité par rapport à l'ensemble des recettes communautaires.

4.2. Recouvrement des droits de douane et des prélèvements agricoles

112. Les recettes procurées par les droits de douane et les prélèvements agricoles doivent être intégralement transférées : le Service des douanes autrichien et le ministère de l'agriculture et de la sylviculture sont respectivement responsables de la collecte des ressources propres traditionnelles (y compris les prélèvements agricoles) et de celle des taxes sur le sucre et l'isoglucose. Enfin, ce sont les autorités douanières qui déterminent dans quel cas on peut opérer des prélèvements.

113. En vertu du Code des Douanes et de la Réglementation 1552/89 de la communauté, toutes les ressources propres traditionnelles doivent être déclarées à la Commission dans les comptes A- et B-. Même si le système de traitement des données précédemment en vigueur était assez sophistiqué et fonctionnait de manière satisfaisante, l'élaboration des rapports requis par la réglementation CE 1552/89 a rendu nécessaire l'adoption d'un certain nombre de procédures comptables. Ceci dit, l'on rencontre encore quelques difficultés à satisfaire les dispositions de l'article 17 (paragraphe 3) de la réglementation 1355/96 qui exigent la présentation d'un rapport annuel sur la fraude et les irrégularités.

114. Le Service des Douanes avait entrepris, bien avant que l'Autriche entre dans le marché commun de redéfinir le système national de recouvrement et de l'adapter aux besoins de ce marché, notamment en ce qui concerne les ressources propres et la lutte contre la fraude. Parmi les mesures qui devaient être prises, mentionnons : les mutations de personnel, l'amélioration des équipements et des logiciels informatiques mis à la disposition des postes de douane situés sur les frontières extérieures de la Communauté, le développement de réseaux informatiques et des connexions à d'importants systèmes de bases de données ou encore la mise au point d'un programme de formation spécifique.

4.3. Dispositif anti-fraude

115. Afin de lutter contre les fraudes douanières et les infractions, les États Membres doivent participer activement aux mesures de protection des intérêts financiers de la Communauté et effectuer des contrôles adéquats aux frontières extérieures. Conformément à ces obligations, l'Autriche a pris un certain nombre de mesures anti-fraude, qui sont entrées en vigueur au moment de son adhésion à l'UE :

116. Au début de l'année 1995, un Centre d'analyse et d'information douanières a été créé au sein du ministère des Finances. Il est, entre autres, chargé de :

- rassembler, traiter et analyser les informations (analyse opérationnelle et stratégique) ;
- introduire et appliquer, au niveau opérationnel, l'analyse de risque ;
- gérer les risques dans l'administration des douanes ;
- coordonner les communications ; et
- évaluer les résultats.

117. Au niveau régional, sept équipes de coordination de la lutte contre la fraude ont été créées au sein des services douaniers des administrations fiscales régionales. Rattachées au ministère des Finances, ces équipes effectuent l'analyse de risque régionale et servent de point de contact entre les postes douaniers ainsi que les unités spéciales de leur région et le nouveau Centre d'analyse et d'information douanières du ministère des Finances.

118. Aux frontières extérieures, des unités spéciales dotées d'un équipement technique moderne et de locaux de fouille effectuent des contrôles en fonction des risques et des vérifications approfondies des véhicules et des camions. En outre, le Décret d'application de la législation douanière autrichienne permet à des unités douanières mobiles de réaliser des contrôles douaniers sur l'ensemble du territoire. Grâce à ce dispositif, on peut estimer qu'un contrôle douanier s'exerce sur la circulation des marchandises dans l'ensemble du territoire.

119. La demande croissante de rapports détaillés au sujet des fraudes et des irrégularités occasionne d'importantes dépenses et excède les 10 pour cent alloués pour compenser les frais de recouvrement (frais pouvant être retenus sur le produit des droits de douane et des prélèvements agricoles).

4.4. *Calcul des ressources propres fondées sur la TVA et de la 4^{ème} ressource (ressources propres calculées sur le PNB)*

120. Un pays qui souhaite adhérer à l'UE doit disposer, bien avant son adhésion, d'estimations satisfaisantes concernant les ressources propres fondées sur la TVA. Si le système national de TVA est déjà conforme à la Directive communautaire, il pourra appliquer la procédure prévue par la réglementation 1553/89 pour effectuer les calculs. Mais, il arrive souvent que cette méthode ne convienne pas, auquel cas il pourrait être préférable d'évaluer l'assiette de la TVA directement à partir des comptes nationaux en utilisant les agrégats de demande globale, ajustés lorsque nécessaire. On peut se baser sur ces estimations pour élaborer le budget des premières années suivant l'adhésion.

121. Le calcul de l'assiette de la TVA (aux fins de présentation du rapport annuel à la Commission qui couvre la période allant jusqu'au 31 juillet de l'année suivante) est assez (et inutilement) compliqué. Mais, on peut se baser sur les résultats pour estimer ultérieurement les ressources propres fondées sur la TVA.

122. C'est l'ÖSTAT (Institut national de la statistique autrichien) qui effectue les calculs/prévisions du PNB, les données les plus récentes étant transmises simultanément à l'Office statistique des communautés européennes (EUROSTAT) et à la Commission. Ces informations servant à estimer la contribution fondée sur le PNB et à effectuer l'estimation de clôture des comptes annuels.

4.5. *Contribution nationale à l'Union européenne : procédures comptables et de transfert*

123. En vertu de l'actuelle réglementation financière de l'UE, chaque État Membre doit fournir sa contribution nationale en créditant le compte Article 9 (Réglementation CE 1552/89). L'Autriche n'a pas ouvert ce compte auprès de la Nationalbank mais l'a intégré dans la comptabilité publique fédérale. Tous les crédits (contribution autrichienne aux ressources propres de l'UE) et tous les débits (paiements à la Commission) y figurent, le solde indiquant la situation véritable des ressources propres. Les paiements effectifs dépendent des besoins en liquidités de Bruxelles et de la nécessité d'équilibrer les comptes Article 9 de certains États Membres (en fonction de leur participation à l'ensemble des contributions).

124. Ce mode de traitement des comptes Article 9 vise à s'assurer que le versement effectif des ressources propres de la communauté n'est opéré que lors de la présentation de la demande de paiement de la Commission européenne.

125. Comme l'on ne dispose que très tard des informations utiles concernant les ordres de paiement, l'on doit engager plus de dépenses qu'il ne le faudrait, ce qui complique la prévision mensuelle des besoins de financement nationaux.

4.6. *Préparation des statistiques*

4.6.1. *Ressources propres*

126. Dans le cas des ressources propres, la comparabilité des données constitue le principal problème. En effet, la Cour des Comptes des communautés européennes (CCE) et la Commission assimilent les crédits reçus à des recettes tandis que l'Autriche se réfère aux paiements réels conformément au principe de comptabilité sur la base des paiements appliqué pour le budget de l'État. Pour comparer les données

nationales aux statistiques des 15 autres États Membres publiés par la CCE, l'on doit donc effectuer simultanément deux calculs statistiques.

4.6.2. *Fonds/Recettes*

127. En raison des problèmes d'affectation rencontrés en fin d'année, il existe des différences entre les chiffres nationaux et communautaires. Ces écarts s'expliquent par le fait que les paiements effectués par la CE en janvier concernent l'année précédente alors que les États Membres les assimilent à des revenus de la nouvelle année.

128. Les données globales pouvant fluctuer de manière très considérable au cours des premières années d'appartenance à l'union, l'on ne peut s'y référer pour prévoir ce que sera leur niveau moyen à l'avenir. De plus, les divers modes de ventilation de ces statistiques rendent le système opaque et peu agréable à utiliser. C'est ainsi que les tableaux de la Commission et de la CCE décrivent les dépenses communautaires en utilisant :

- des structures différentes pour la même catégorie (particulièrement pour la catégorie 3 des perspectives financières) ;
- des chiffres différents car les deux instances n'utilisent pas le même système pour résoudre le problème lié à l'impossibilité de rattacher directement tous les paiements à un pays spécifique.

129. En règle générale, on peut considérer que les virements dit "rétroactifs" posent un problème délicat. D'une part, la Commission évite d'établir des rapports détaillés mais, d'autre part, l'on doit se préoccuper de satisfaire les exigences légitimes d'information de la population autrichienne.

5. **Le processus budgétaire communautaire**

5.1. ***Le rôle du ministère des Finances, des ministères opérationnels, des organismes gouvernementaux, des autorités régionales et locales, d'autres organisations et de la représentation permanente à Bruxelles***

130. Au cours du processus d'adaptation des structures nationales de prise de décision nécessité par l'adhésion à l'UE, l'on est confronté à trois problèmes majeurs :

- comment coordonner le processus gouvernemental d'élaboration des politiques ?
- comment y impliquer les *Länder* ?
- de quelle manière le Parlement peut-il examiner la politique poursuivie par le gouvernement au sein de l'UE ?

131. À ce propos, le ministère des Affaires étrangères et le Bureau du Chancelier ont conclu un accord de coalition qui instaure une égalité officielle totale entre les deux partenaires. C'est ainsi que chaque partie préside en alternance les groupes de travail réunis pour préparer le Conseil de l'Union européenne ou le COREPER I et II.

132. Chargé de représenter les intérêts de la République, le gouvernement fédéral doit régulièrement fournir des informations aux instances suivantes et recueillir leur avis au sujet de tout projet important concernant l'UE :

- Le Conseil des ministres ;
- Le Parlement national (commission exécutive) ;
- Les *Länder* et les communes (si une question touchant l'UE affecte leur domaine de compétence spécifique ou présente un quelconque intérêt pour eux) ; et
- les partenaires sociaux.

133. Dans certains cas, le gouvernement fédéral est lié par les avis de ces instances et ne peut adopter d'autre position que si l'intégration européenne ou la politique étrangère l'exigent.

134. Le ministère des Finances est la principale instance compétente pour toutes les questions relatives au budget de l'État ou à celui de l'UE. Il est responsable de la politique financière et budgétaire autrichienne, de la coordination financière et de la participation à l'élaboration du budget communautaire et de son acceptation.

135. Quatre responsables du ministère des Finances sont délégués à la représentation permanente à Bruxelles. En coopération constante avec la division des finances communautaires du ministère, l'un de ces délégués (qui représente l'Autriche au comité budgétaire) participe à la procédure budgétaire de l'UE, coordonne les flux financiers en provenance et à destination de Bruxelles, prévoit et gère les ressources propres et, enfin, établit les rapports exigés par la réglementation CE 1552/89.

136. L'une des tâches principales du ministère des Finances est de protéger les intérêts de l'État et d'influencer le processus de prise de décision au niveau de l'UE (Conseil ECOFIN et Conseil du budget). Il doit en outre assurer la coordination permanente des positions prises par l'Autriche au sujet des politiques communautaires avec les ministères opérationnels, en prenant en compte leurs incidences financières et les contraintes budgétaires. Par ailleurs, les ministères dépensiers doivent respecter les règles de calcul des programmes communautaires exerçant des incidences financières importantes de façon à pouvoir évaluer les conséquences sur le plan interne.

137. Une question fondamentale, est celle du financement des priorités politiques de l'UE alors que l'Autriche poursuit une politique budgétaire rigoureuse afin de respecter les critères de convergence fixés pour réaliser l'Union économique et monétaire (UEM).

5.2. *Budget de l'État : modification de la législation, des procédures et des systèmes*

138. Comme la quasi totalité des transferts de fonds entre l'Autriche et la communauté interviennent dans le cadre du budget fédéral, des modifications radicales n'ont pas été nécessaires.

5.3. *Prévision des recettes/des fonds et des contributions*

5.3.1. *Prévision des ressources propres*

139. Les prévisions du budget européen pour l'année "t" doivent être établies au début de l'année "t-1". Le paiement des contributions fondées sur le PNB et la TVA en "t" s'effectue conformément à ces prévisions qui ne sont ajustées qu'en décembre "t+1", après un nouveau calcul du PNB et de la TVA servant d'assiette aux contributions.

140. L'on peut généralement prévoir les recettes de TVA en effectuant un simple calcul d'élasticité qui tient compte des recettes antérieures et de leur évolution future sous l'influence des agrégats économiques pertinents (essentiellement la consommation privée et secondairement la consommation publique). Cependant, comme l'adhésion à l'UE est susceptible d'influencer la structure d'imposition (et, notamment la liste des articles non soumis à TVA ou les critères d'application des taux réduits), le degré de certitude des prévisions à court terme peut diminuer, même si le taux d'imposition demeure le même. Par ailleurs, les prévisions à court terme peuvent aussi être influencées par une modification des procédures fiscales. Mais, ces problèmes de prévision supplémentaires devraient disparaître après quelques années.

141. À partir du moment où l'on réussit à calculer de manière fiable l'assiette de la TVA, l'on peut appliquer la même méthode pour prévoir le niveau de cette catégorie de ressources propres en utilisant, comme on le fait lorsque l'on calcule les recettes de TVA, les prévisions relatives aux grands agrégats économiques.

5.3.2. *Prévision des recettes/des fonds*

142. Le niveau des fonds structurels ne peut pas être estimé avec exactitude pour les raisons suivantes :

- le montant des remboursements fluctuera en fonction de la situation économique présente et donc de la capacité (volonté) de cofinancement de l'État Membre ;
- la plus grande partie des paiements entrant dans la catégorie 3 du budget communautaire (politiques internes) est effectuée directement au bénéficiaire final (remboursements non structurels) et ne figure donc pas dans le budget de l'État ;
- les retards qui surviennent la première année provoquent des remboursements exagérément élevés l'année suivante.

143. Enfin, au moment d'élaborer le budget fédéral, l'on a constaté qu'il n'était pas aisé d'estimer le volume des transferts opérés dans le cadre de la PAC, au titre de la section Garantie du FEOGA. Le système de budgétisation autrichien s'est révélé, cependant, suffisamment souple pour résoudre les difficultés.

6. Coopération, coordination et contacts

6.1. Avec la Commission et les autres États Membres

144. Le réseau de communications officielles et informelles entre les États Membres et/ou les services de la Commission est bien développé. Mais, il faudrait accroître les efforts pour instaurer une coopération efficace entre les pays candidats et la Commission et/ou les États Membres, comme l'illustre l'exemple suivant.

145. Au cours de la phase de préparation à l'adhésion, il est essentiel de prévoir à temps l'adoption d'une législation nationale qui respecte le droit communautaire en matière douanière. En raison du facteur linguistique, il était évident que l'administration autrichienne pouvait utiliser dans une large mesure la réglementation élaborée par l'Allemagne dans ce domaine. Suite aux contacts établis avec les responsables, les fonctionnaires autrichiens bénéficièrent d'échanges d'informations. Cependant, la partie la plus intensive de ce travail préparatoire ne débuta qu'un an avant l'adhésion. Il a fallu former le

personnel et mettre à sa disposition une documentation appropriée de façon à ce que les procédures administratives respectent totalement, dès le départ, le droit communautaire. De plus, le caractère souvent imprécis, ambigu et contradictoire des réglementations de la CE rendit nécessaire l'établissement d'instructions spécifiques par le ministère des finances qui les diffusa par l'intermédiaire du réseau de documentation électronique des douanes.

6.2. *La coordination transversale*

146. Des directives administratives spéciales s'appliquent en matière de coopération budgétaire et de coordination transversale. Ces directives (visant à coordonner les priorités nationales, compte tenu des législations communautaires) prévoient que le ministère des Finances doit être informé le plus rapidement possible de toute décision susceptible de présenter des incidences financières. Il doit ainsi être averti lorsque des discussions s'engagent au sein de la Commission, du Parlement européen ou encore d'un groupe de travail spécifique du Conseil. Dans ce cas, le service autrichien concerné doit contacter la division budgétaire appropriée du ministère des Finances. Dans le cas le plus extrême, les incidences se manifesteront lors des réunions hebdomadaires de préparation du COREPER, c'est à dire lorsqu'il faudra transmettre les positions/instructions définitives à la représentation permanente à Bruxelles.

147. Ces réunions transversales sont destinées à coordonner, en temps voulu et de manière adéquate, les positions nationales au sujet des propositions soumises par la Commission et à faire en sorte que l'Autriche participe efficacement au processus d'intégration. Chaque ministère opérationnel est responsable de la coordination des questions communautaires qui le concernent spécifiquement (préparation de documents, de propositions, etc.).

6.3. *Activité des différents organismes de contrôle*

6.3.1. *La Cour des comptes*

148. La Cour des comptes autrichienne vérifie, régulièrement et de manière indépendante, que les ressources propres traditionnelles, les dépenses agricoles, les fonds structurels et le système de comptabilité et de paiement de la TVA sont utilisés et/ou appliqués de manière satisfaisante. La Cour des Comptes européenne réalise, en outre, des contrôles en liaison avec la Cour des comptes autrichienne.

6.3.2. *La Commission européenne*

149. La Commission entreprend régulièrement (au moins une fois par an) des opérations d'inspection de manière autonome (c'est à dire indépendamment des contrôles nationaux) ou en même temps que ces derniers. Ce faisant, elle cherche à s'assurer de l'efficacité de la gestion et des contrôles nationaux

150. La DG VI effectue des audits dans les États Membres plusieurs fois par an. Ces derniers ne sont pas uniquement destinés à vérifier la conformité des procédures de dédouanement et d'enregistrement par rapport au droit communautaire mais, également, les activités de contrôle interne et les procédures de règlement des organismes payeurs qui, depuis l'adoption des critères d'accréditation dans le cadre de la réglementation No. 1663/95, sont devenues particulièrement strictes. Enfin, si les inspecteurs jugent insatisfaisante l'application des réglementations communautaires, le contrôle débouchera sur un redressement financier.

6.3.3. *L'administration nationale*

151. Le droit communautaire, de même que le droit national, s'entendent sur la nécessité d'effectuer des contrôles nationaux en plus des contrôles communautaires. Ceci dit, le système de contrôle, qui existe actuellement en Autriche, dépend de l'objet contrôlé et des autorités responsables de cette tâche.

152. Par exemple, au sein des Services des douanes — qui comprennent eux-mêmes deux sections, l'une chargée de la législation douanière et l'autre de l'expertise comptable — le contrôle des ressources propres traditionnelles s'exerce, en termes de droits de douane, à trois niveaux. Chacun d'entre eux — et chacune des sections qu'il recouvre (législation douanière ou expertise comptable) contrôle une zone déterminée, le ministère des Finances dirigeant l'ensemble des opérations d'inspection.

7. **Problèmes organisationnels**

7.1. *Ressources humaines et techniques*

153. En dépit des changements d'objectifs et de tâches, l'Autriche s'est efforcée de mettre en place le contrôle financier et budgétaire en utilisant dans la mesure du possible les structures organisationnelles existantes. Les ajustements nécessaires des mécanismes institutionnels et des procédures administratives ont été effectués. Le nombre des créations d'organes nouveaux a été limité et certaines extensions ont été effectuées.

154. Une stratégie similaire a été appliquée en matière d'effectifs. Même si l'adhésion n'a entraîné, dans l'ensemble, aucune augmentation massive de personnel, certains agents ont été mutés vers les zones cruciales. Confronté à de nouveaux défis, le secteur public a généralement fait preuve d'une grande souplesse et d'une grande efficacité.

155. Enfin, pour permettre aux différents partenaires de communiquer rapidement, l'on a réalisé des investissements en matériel informatique et développé les installations en réseau.

7.2. *Formation*

156. Depuis 1991, l'institut d'administration publique offre un programme intensif de quatre mois, "l'Europa-Akademie", qui aborde les principaux thèmes concernant l'UE, à savoir : les institutions européennes, le processus de prise de décision, le droit communautaire, l'économie, les langues étrangères, les techniques de communication et de négociation et, enfin, la politique. Il est aussi possible d'approfondir les mêmes sujets en participant au "Programme Union européenne" qui s'étend sur douze mois.

157. Par ailleurs, un ensemble de séminaires, consacrés à différentes questions communautaires, est proposé de manière permanente alors que le ministère des Finances dispense régulièrement des cours de langue. Enfin, l'Autriche devant présider la Commission européenne en 1998, des stages de formation sur mesure ont été mis au point en coopération avec l'Académie diplomatique de Vienne pour préparer les responsables à assumer cette mission.

158. De plus, l'on encourage les professionnels à passer quelque temps au sein de la Représentation Permanente à Bruxelles ou des services de la Commission pour acquérir plus d'expérience.

Annexe 1. L'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne

159. Rappel chronologique des différentes étapes de la procédure de négociation pour l'Autriche.

17 juillet 1989	L'Autriche pose sa candidature à l'Union européenne ;
décembre 1992	Conseil de l'Europe à Edimbourg : accord sur le démarrage des négociations relatives à l'élargissement ;
1er janvier 1993	Entrée en vigueur de l'accord relatif à l'Espace économique européen (EEE) ;
1er février 1993	Ouverture des négociations relatives à l'adhésion ;
13 avril 1994	Acceptation des textes définitifs ;
12 juin 1994	Référendum autrichien sur l'adhésion à l'Union européenne (66,36 pour cent de "oui" — 33,61 pour cent de "non") ;
24 juin 1994	Signature du traité d'adhésion à Corfou ;
11 novembre 1994	Ratification par le Parlement autrichien ;
1er janvier 1995	Entrée dans l'Union européenne.

160. La Commission émit son avis sur la candidature de l'Autriche au bout de 24 mois. La plupart des problèmes techniques et politiques ont pu être réglés à mesure que la Commission présentait l'*acquis communautaire*, thème par thème.

161. Les derniers points de l'examen de l'*acquis* portèrent sur les détails financiers de la contribution autrichienne au budget de l'UE et, au terme de cet examen, il apparut clairement que l'Autriche serait appelée à verser une contribution nette. Par ailleurs, la Politique agricole commune (PAC) a suscité de longs débats car l'Autriche était très réservée sur l'acceptation de l'*acquis* (le trafic de transit constituant un autre point délicat).

162. Contrairement à ce qui s'était passé au cours des élargissements précédents, celui-ci intervint dans le cadre d'un marché unique éliminant la possibilité de contrôles frontaliers. L'Autriche dut accepter l'ouverture immédiate de son marché sans bénéficier de versements compensatoires durant la période de transition, comme cela avait été le cas lors du dernier élargissement de sorte que les prix de certains produits agricoles diminuèrent significativement.

163. À la fin des négociations, l'Union européenne proposa d'effectuer des transferts exceptionnels (montage financier agro-budgétaire, Article 81 du traité d'adhésion) représentant 813 MECU sur l'ensemble de la période transitoire de quatre ans :

Année	1995	1996	1997	1998	Total
MECU	583	106	71	53	813
Milliards de S	7,60	1,40	0,96	0,72	10,67

164. Deux motifs expliquent cette offre :

1. Pour des motifs juridiques ('trou vert'), l'Autriche ne pouvait recevoir, en 1995, de paiements de la Commission. En effet, la réglementation de la PAC prévoit que les États Membres ne peuvent bénéficier de paiements communautaires que s'ils les ont préfinancés 2,5 mois auparavant. En compensation, l'UE décida d'effectuer un transfert exceptionnel de 4,5 milliards de schillings autrichiens.
2. S'étant engagée à respecter la PAC dès le début de son appartenance à l'UE, l'Autriche prit des mesures extraordinaires en vue de faciliter l'ouverture des marchés agricoles (ce qui entraîna une baisse importante des prix). Pour compenser la charge budgétaire générée par ces mesures, l'UE offrit de procéder à un transfert additionnel.

Annexe 2. Transferts à destination et en provenance du budget de l'Union européenne

165. Les chiffres portant *** ont été établis d'après les comptes autrichiens et, en particulier, le budget fédéral.

1. Contributions

	1995	%	1996	%
	(milliards de S)		(milliards de S)	
Crédits				
Ressources fondées sur le PNB	5,25	23	7,36	29
Ajustement du Royaume-Uni	0,49	2	1,50	6
Ressources fondées sur la TVA	14,60	63	12,72	51
Ressources propres traditionnelles	2,92	13	3,54	14
Total des crédits	23,26	100	25,12	100
Paiements				
Paiements bruts*	18,75		29,94	
Paiements nets	18,43		26,54	

2. Recettes

	1995	%	1996	%
	(milliards de S)		(milliards de S)	
Article 81 du traité d'adhésion	7,60	73	1,4	6
FSE	0,63	6	1,6	7
FEDER	0,00	0	1,0	4
Section Garantie du FEOGA**	1,13	11	16,2	73
Section Orientation du FEOGA	0,42	4	1,5	7
Autres recettes***	0,57	6	0,6	3
Total des recettes	10,35	100	22,3	100

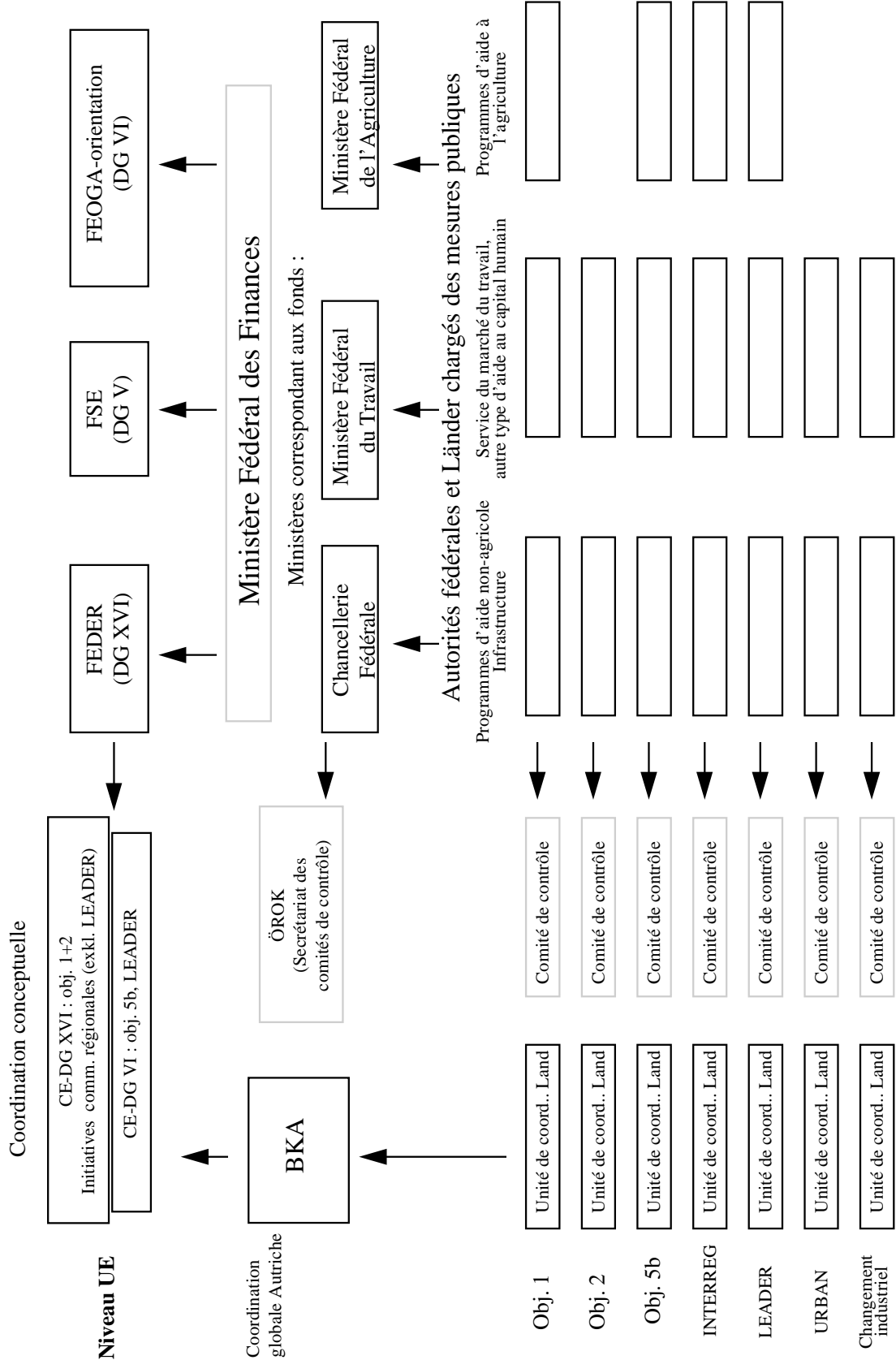
* brut : comprend les 10 pour cent de remboursement des frais de perception (ressources propres traditionnelles).

** 1996 : *Bund* (fédération) : 15 195 159 326,61.
Länder (états) : 1 036 358 360,00.

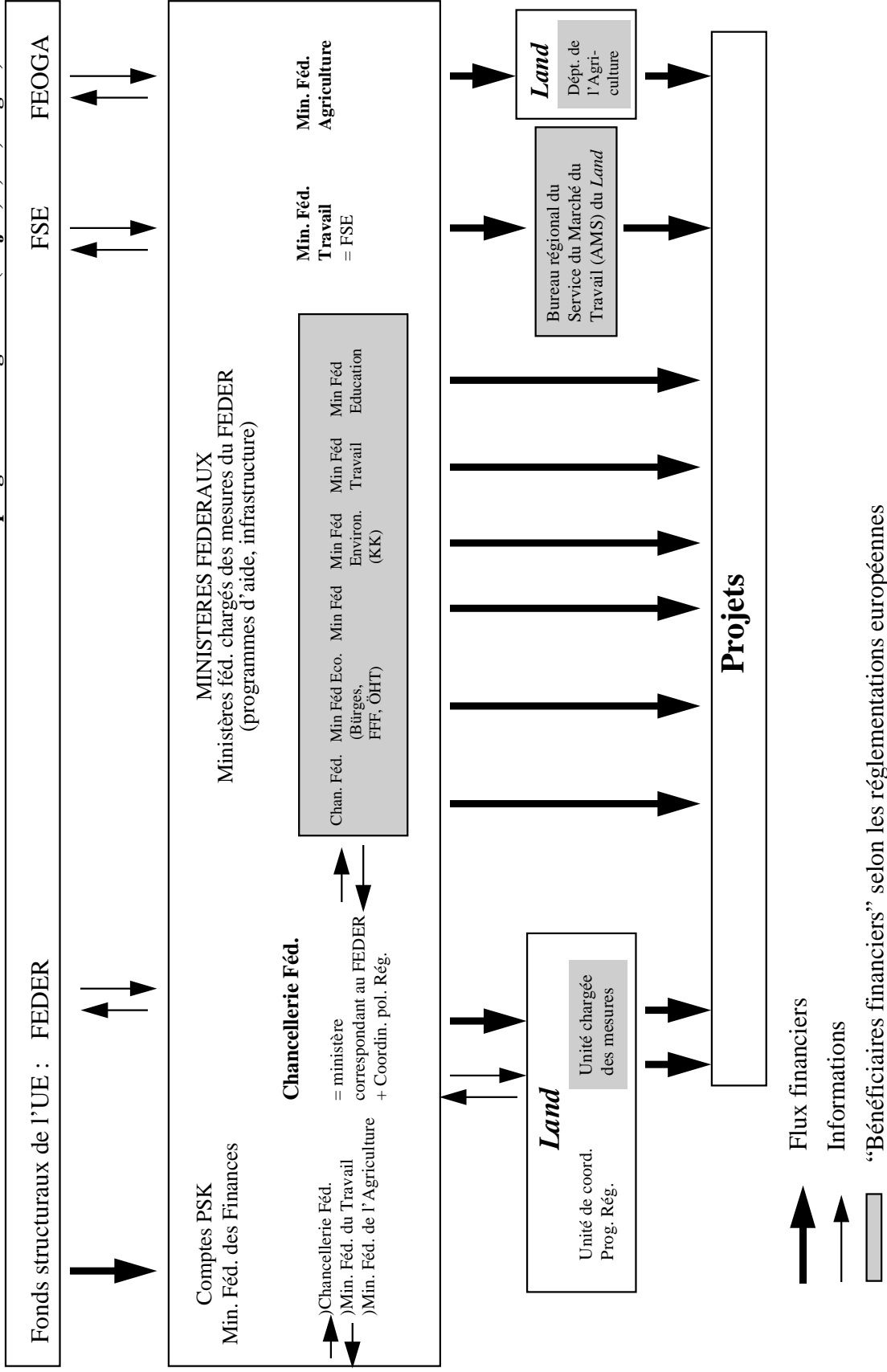
*** 1995 : poste autres recettes, Cour des Comptes des communautés européennes (CCE), Rapport annuel 1995 ; différence attribuable au change non comprise ; (NB : période comptable du budget de l'Union européenne).

1996 : Évaluation approximative.

Annexe 3. Les fonds structurels de l'UE en Autriche : enchaînement de la coordination des programmes conceptuels et financiers



Annexe 4. Les fonds structurels de l'UE en Autriche : Procédures financières — programmes régionaux (Obj. 1, 2, 5b, Reg. C)



Annexe 5. Le système autrichien de contrôle financier

1. L'élaboration du budget

166. Chaque année, avant une date butoir déterminée, le gouvernement fédéral présente au Parlement le projet de Loi de finances qui a été élaboré par son ministre des Finances. Le Parlement adopte cette Loi (et par la même occasion le budget fédéral) et en annexe le budget proprement dit, c'est-à-dire les prévisions financières nationales pour l'année à venir. S'il ne réussit pas à le faire avant la fin de l'année en cours, les dispositions de la Constitution fédérale concernant les budgets provisoires s'appliqueront.

167. Il convient de souligner que la Loi de Finances fédérale ne comporte pas de dispositions de fond. Elle se borne à établir le cadre légal de relations internes entre les divers organes impliqués dans la gestion des finances fédérales. Des tiers ne peuvent s'y référer pour fonder des demandes ou des engagements car en matière de gestion financière une double exigence légale s'applique : les ressources fédérales ne peuvent être dépensées si leur engagement n'est pas justifié en droit financier fédéral, et particulièrement sur le fond.

2. Les contrôles internes effectués par le ministre des Finances dans la phase précédant l'exécution

168. La Constitution autrichienne octroie au ministre des Finances un pouvoir d'intervention considérable dans l'exécution du budget même si les services dépensiers en sont les principaux responsables. En vertu de L'article 51a de la Constitution, il doit ainsi s'assurer que les paiements honorant les engagements interviennent à bonne date, dans la limite des ressources disponibles et en accord avec les principes de prudence, d'économie et d'efficacité. Cet Article lui permet aussi de réduire les dépenses avec l'accord du gouvernement si l'évolution globale des recettes et des dépenses l'exige ou si les tendances économiques générales subissent des modifications importantes en cours d'année.

169. C'est parce que la responsabilité de la gestion de l'ensemble du budget incombe au ministère des Finances que la Constitution l'autorise à intervenir dans l'exécution, les dispositions de la Loi budgétaire fédérale de 1986 (et plus particulièrement les Sections 43 à 45) fixant l'étendue de ses pouvoirs. Il doit, *de facto*, s'impliquer dans la mise en oeuvre des grands projets et le décret d'application accompagnant la Loi de finances fédérale annuelle détermine, dans la rubrique "couverture financière" la somme qui peut être engagée sans son accord préalable.

170. Le ministre des Finances doit s'assurer que :

- tout projet destiné à permettre au gouvernement fédéral de remplir ses tâches administratives est compatible avec les principes budgétaires (prudence, économie et efficacité) et les exigences d'équilibre global et de solidarité financière entre le Gouvernement Fédéral, les *Länder* et les municipalités ;
- toutes les dépenses liées à l'exécution d'un projet peuvent être assumées en tenant compte des prévisions concernant l'état du budget et la situation économique en général ;

- Les fonds disponibles de la catégorie adéquate suffisent à couvrir les engagements de dépenses, compte tenu des prévisions et des engagements en cours ;
- tous les engagements pris correspondent à un besoin réel ; et
- l'échéancier de paiement permet d'effectuer l'intégralité des règlements, à bonne date.

171. Le ministre responsable d'un projet doit s'entendre avec le ministre des Finances avant la mise en oeuvre du projet et, lorsque les sommes en jeu sont importantes, l'impliquer dès le stade de planification. Si un accord est impossible à trouver, chacune des parties peut en référer au Conseil des ministres.

172. En vertu de son pouvoir de contrôle de l'exécution du budget, le Département du budget du ministère fédéral des Finances est, en Autriche, la principale autorité responsable des contrôles préalables à l'exécution. Le ministre des Finances peut ainsi conserver un droit de regard sur le budget et les finances du gouvernement, sachant qu'il peut et doit intervenir dans le traitement des questions financières si les données réelles s'écartent des données prévisionnelles.

3. Contrôle financier interne par le ministre responsable d'un domaine spécifique

173. Pour mener à bien les vérifications financières, les ministres responsables des dépenses peuvent compter sur leurs services de comptabilité et d'audit interne. Le service comptabilité joue un rôle important dans la vérification des comptes ainsi que dans l'accomplissement d'un certain nombre de tâches. Des dispositions détaillées de la Loi budgétaire fédérale et de la directive budgétaire fédérale, adoptées en 1989, précisent les tâches d'"audit interne" que les services comptables doivent assurer dans le cadre de l'exécution du budget (voir plus particulièrement les Sections 90 à 92 de la Loi budgétaire fédérale). Cet audit interne comprend l'audit préliminaire, l'audit relatif à l'exécution du budget et l'audit postérieur à l'exécution.

174. L'audit préliminaire implique la vérification de l'origine ainsi que du montant de chaque demande individuelle de paiement et de chaque obligation de paiement. Cet exercice doit être aussi complet que possible car, outre la conformité légale de l'opération et l'exactitude des calculs, il doit permettre de déterminer dans quelle mesure les principes de prudence, d'économie et d'efficacité ont été respectés.

175. Au cours d'un audit d'exécution, l'on vérifie les décisions d'engagement afin de s'assurer que leur forme et leur contenu respectent les réglementations et les autres dispositions budgétaires.

176. Tandis que l'audit préliminaire se doit d'être très complet, l'audit postérieur à l'exécution est plus sélectif. Les vérifications effectuées dans ce cadre portent sur : le traitement des paiements et des opérations de liquidation ; le classement des documents y afférents et leur conformité à la réglementation, du point de vue de la forme et du contenu ; ainsi que la disponibilité et l'enregistrement effectif des valeurs et autres biens. Une fois ce travail achevé, l'on établit un rapport d'audit dans lequel on expose la nature et la portée de cet audit ainsi que les principales conclusions.

177. En plus d'un service de comptabilité, chaque ministère possède un service d'audit qui rend généralement compte au ministre en respectant les dispositions de la Directive gouvernementale de 1981.

178. Selon le document intitulé directives pour la conduite de l'audit interne au sein de l'administration fédérale, publié par le Bureau du Chancelier fédéral, les services d'audit doivent principalement :

- vérifier que l'organisation du service respecte les principes de prudence, d'économie et d'efficacité ;
- soumettre des propositions de rationalisation et des suggestions permettant d'améliorer les structures et les procédures ;
- établir des fiches synthétiques sur les rapports d'activité et d'inspection de la Cour des comptes ;
- participer à l'élaboration des réglementations relatives à l'organisation et des principales mesures dans ce domaine ;
- émettre des conseils au sujet de l'élaboration de programmes d'achats et des plans de financement ;
- émettre des conseils à propos de la planification et de l'exécution des grands projets ;
- aider à l'adjudication d'importants contrats ; et
- s'assurer que les réglementations relatives aux marchés publics sont respectées.

179. Cette liste de tâches indique clairement que les services d'audit jouent un rôle assez secondaire dans l'audit du système. S'agissant des opérations individuelles, les vérifications ont lieu a posteriori après achèvement des procédures administratives correspondantes.

4. Le contrôle financier externe de la Cour des comptes autrichienne

180. Le lecteur pourra aussi se référer à l'article consacré par M. Wolfgang Wiklicky aux expériences de la Cour des comptes autrichienne, article publié dans le Document N° 20 de SIGMA, *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 2 : L'audit externe*.

181. Autonome vis à vis du *Nationalrat* et des *Landtage*, la Cour des comptes est chargée de vérifier les mesures d'application prises par le gouvernement fédéral ou les *Länder*. En s'appuyant sur la Constitution fédérale et l'acte de la Cour des comptes de 1948, elle intervient en tant qu'organe fédéral ou organe du *Land* selon qu'elle contrôle les finances du gouvernement fédéral ou de l'un des *Länder*. Désigné par le Parlement pour une période de douze ans, son président a un rang équivalent à celui des membres de l'un et l'autre des deux gouvernements (Fédération et *Land*).

182. La Cour des comptes est chargée de contrôler les finances du gouvernement fédéral, des *Länder*, des communes (de plus de 20 000 habitants), des groupements de communes et d'autres instances définies par la législation. En ce qui concerne les finances fédérales, les contrôles de la Cour des comptes couvrent :

- toutes les transactions financières du gouvernement fédéral (recettes et dépenses, prêts, bien mobiliers et immobiliers) ;
- les fondations, les fonds et les organisations dirigés par des organismes fédéraux pour compte du gouvernement fédéral ; et
- les activités soumises au contrôle financier ou organisationnel du gouvernement fédéral.

183. En règle générale, la Cour des comptes exerce librement ses pouvoirs. Elle vérifie l'exactitude mathématique des comptes et leur conformité à la loi ainsi qu'aux principes de prudence, d'économie et d'efficacité. Elle établit tous les ans un rapport à l'intention du Parlement et consacre des rapports spéciaux aux vérifications particulières qu'elle peut être amenée à effectuer (généralement à la demande du Parlement).

DANEMARK
Par Georg Ginsberg⁸

ÉTUDE DE CAS BASÉE SUR L'EXEMPLE DES FONDS STRUCTURELS

-
8. Georg Ginsberg collabore, à titre de consultant spécialisé dans les questions de contrôle avec l'Agence de la Gestion financière et des Questions administratives du ministère des Finances. Au cours des dernières années, il a été Secrétaire du Comité interministériel sur l'audit interne au sein du gouvernement et Secrétaire du Comité interministériel sur le contrôle interne et le suivi des résultats dans les ministères. A l'heure actuelle, il est Secrétaire du Comité chargé de coordonner le contrôle des dotations des fonds structurels communautaires.

1. Résumé du chapitre

184. Cet article traite du contrôle financier mis en place par les autorités danoises afin de vérifier l'utilisation des subventions liées aux fonds structurels européens ainsi que de la coopération avec la Commission européenne dans ce domaine. On distinguera les contrôles financiers effectués par les autorités chargées de l'administration des fonds structurels de ceux réalisés par des organismes de contrôle externe (l'Office national de Contrôle et la Cour des Comptes des Communautés européennes). Les enquêtes menées dans le cadre de ce contrôle portent à la fois sur le respect de la réglementation et les résultats obtenus en matière d'utilisation des crédits.

185. Les structures de contrôle financier du Danemark sont parmi les plus décentralisées de l'Union européenne. Le contrôle financier incombe, en fait, aux différents ministères qui administrent les crédits de sorte que le ministère des finances ne joue plus qu'un rôle limité une fois que le Parlement a déterminé la répartition des crédits budgétaires entre les ministères en adoptant la Loi de finances. De plus, le contrôle financier constitue traditionnellement l'une des composantes des systèmes de gestion et d'administration des différents ministères. Enfin, on n'y trouve qu'exceptionnellement des organismes spécifiques de contrôle, tels l'audit interne ou des unités de contrôleurs. En ce qui concerne plus spécifiquement le contrôle financier des fonds structurels, il est assuré par trois ministères qui coopèrent étroitement en vue d'harmoniser la réglementation et la mise en oeuvre du contrôle des projets comme des programmes. L'implantation en cours d'unités de contrôleurs dans ces trois ministères devrait contribuer, entre autres, à renforcer la coopération avec la Commission en matière de contrôle interne et de suivi des résultats.

186. L'expérience acquise ces dernières années par le Danemark dans le domaine du contrôle financier des fonds structurels permet de dégager les enseignements suivants :

- Pour encadrer de manière précise et uniforme les efforts de contrôle des quatre fonds structurels, il a fallu compléter les réglementations communautaires par un ensemble détaillé de réglementations nationales concernant, entre autres, la présentation des comptes et les procédures de vérification.
- L'implantation de structures de contrôle dans plusieurs ministères sur la base d'une division par secteurs a nécessité une coopération et une consultation transversales entre les différents ministères et avec la Commission européenne. Le ministère des finances peut intervenir à plus d'un titre dans ce processus : comme intermédiaire et conseiller des ministères responsables des fonds structurels et comme interlocuteur de la Commission.
- La signature prochaine des protocoles de coopération en matière de contrôle financier par la Commission et les trois ministères responsables des fonds structurels a nécessité une réorganisation de leur dispositif de contrôle. Celle-ci prévoit, notamment, l'établissement, dans chacun des trois ministères, d'unités spéciales de contrôle dont les membres seront les *interlocuteurs attirés* des contrôleurs financiers de la Commission.

2. Introduction

187. La Commission européenne et les États Membres s'efforcent de renforcer la coopération de façon à favoriser une bonne gestion financière des fonds communautaires (se référer à la phase III du programme SEM 2000 — *Sound and Efficient Management* — de la Commission). Compte tenu du fait que les fonds structurels constituent une charge financière de plus en plus lourde pour le budget communautaire et que leur réglementation est moins détaillée, par exemple, que celle concernant l'agriculture, la Commission souhaite resserrer la coordination du contrôle financier des fonds structurels avec les États Membres.

188. Le Danemark approuve les efforts qu'elle déploie à cette fin et a établi, pour sa part, un Comité de coordination du contrôle des crédits liés aux fonds structurels communautaires, chargé de déterminer les moyens et la manière de réaliser cet objectif.

189. De plus, avant le lancement du nouveau programme SEM 2000 de la Commission pour une bonne gestion financière et indépendamment de ce programme, les ministères danois responsables des fonds structurels ont consolidé et précisé les bases du contrôle financier de l'utilisation des crédits des fonds structurels. La gestion de ces crédits a ainsi fait l'objet d'une législation complémentaire destinée à encadrer de manière plus détaillée et plus harmonisée l'ensemble des règles régissant l'administration, le contrôle, l'évaluation, les sanctions et les compétences dans ce domaine.

190. En tenant compte de ce contexte, le présent article examinera les sujets suivants :

- les dispositions prises au niveau central et ministériel en matière de contrôle des fonds structurels (conditions préalables, principales exigences, contenu, etc.) ;
- la désignation par les autorités de gestion danoises responsables de l'octroi des subventions de personnes habilitées pour effectuer le contrôle financier des projets (contrôleurs, etc.) ;
- la coopération instaurée par la Commission et les autorités danoises au sujet du contrôle financier des subventions liées aux fonds structurels et les initiatives prises actuellement pour renforcer cette coopération.

3. L'expression "contrôle financier"

191. Avant d'examiner plus en détail le contrôle financier des fonds structurels, il convient de préciser que nous emploierons ici ce terme dans un sens large, peut-être plus large que ce n'est le cas traditionnellement. Il englobera les examens entrepris pour vérifier si les conditions préalables de l'octroi de la subvention ont bien été respectées ainsi que les opérations de suivi destinées à déterminer si les activités financées ont été réalisées de manière satisfaisante, compte tenu des stratégies et des objectifs fixés. À ce propos, rappelons que la fonction de contrôle financier est exercée par l'autorité elle-même et se distingue donc de la fonction d'audit externe (contrôle financier du parlement). Au Danemark, cette dernière est confiée à l'Office national de contrôle et au Comité des Comptes publics établi par le Parlement danois. On peut donc définir le contrôle financier comme le système interne de contrôle d'une administration dont les deux missions principales sont de vérifier : si les décisions respectent les règles et les réglementations en vigueur ("L'argent est-il dépensé à des fins adéquates ?") ; et si les résultats attendus sont obtenus de façon efficace et économique ("les activités sont-elles efficaces et efficientes ?").

192. Cette interprétation large du contrôle financier correspond à l'Article 2(a), partie 1 du règlement financier du Conseil concernant le budget normal de la CEE (texte codifié, mai 1990) : "Les dotations budgétaires doivent être utilisées en respectant les principes de bonne gestion financière et, notamment, les principes d'économie et d'efficacité. À ce titre, il convient d'identifier les objectifs quantitatifs et de suivre les progrès de leur réalisation".

4. Contrôle financier des fonds structurels : réglementation communautaire

193. Avant le lancement de la réforme des fonds structurels, en 1988, l'octroi de subventions s'effectuait dans le cadre de contrats liant la Commission et les responsables des projets. Depuis cette date, les subventions sont généralement accordées pour des programmes pluriannuels négociés entre les différents États Membres et la Commission. La responsabilité de la mise en oeuvre du programme incombe à l'État Membre qui doit aussi s'assurer que les subventions sont octroyées de manière adéquate. La réforme vise à accroître l'efficacité des fonds structurels en améliorant, notamment, la coordination entre ceux-ci. Leurs activités sont régies par deux règlements communs du Conseil (le règlement cadre et le règlement sur la coordination) ainsi que par une réglementation spécifique à chaque fonds.

194. L'article 4 du règlement cadre N° 2081/93 qui décrit la méthode générale de réalisation des tâches et des objectifs des fonds structurels, indique que les activités communautaires visent à compléter les actions nationales correspondantes ou à y contribuer. La détermination du programme d'activités donne lieu à d'étroites consultations entre la Commission et les autorités concernées des États Membres, en tenant compte des positions des autres parties intéressées au niveau national. D'autres questions — amélioration, financement, surveillance et évaluation *ex ante* et *ex post* de ces activités — font également l'objet de consultations.

195. Les règles centrales concernant le financement des activités des fonds structurels sont définies dans la réglementation sur la coordination (N° 2082/93, chapitre VI "Décisions financières"). Ce texte spécifie les exigences générales en matière de gestion financière, notamment dans les domaines suivants : obligations, paiements, emploi de l'ECU, contrôle financier, réduction, suspension et arrêt des subventions.

196. S'agissant du contrôle financier (Article 23) de l'exécution des activités, les États Membres doivent prendre toutes les mesures requises afin de :

- vérifier, à des intervalles réguliers, si la réalisation des actions financées par la Communauté est satisfaisante ;
- prévenir et sanctionner les irrégularités ;
- obtenir le remboursement de toute somme perdue par suite de mauvaise utilisation ou de négligence.

197. Par ailleurs, l'article 23 prévoit que la Commission peut simultanément contrôler les activités financées par les fonds structurels ainsi que les systèmes de coordination et de contrôle des États Membres en effectuant des vérifications sur place ou en procédant par sondage. Afin d'éviter les contrôles redondants (contrôle des mêmes conditions au cours de la même période), elle doit s'assurer que ses opérations de contrôle sont coordonnées, entre elles et avec celles des États Membres.

198. Le renforcement de la coopération en matière de contrôle financier des subventions liées aux fonds structurels a donné lieu à la signature d'un certain nombre de conventions ou protocoles entre la

DG XX et les services de contrôle concernés des États Membres. Huit d'entre eux ont déjà signé de tels protocoles à l'heure actuelle et des négociations ont été engagées entre la Commission et les sept autres États Membres, dont le Danemark.

199. Les protocoles contiennent des dispositions concernant :

- les objectifs et les principes d'une bonne gestion et d'une bonne administration ;
- les fondement méthodologique des vérifications effectuées sur place ;
- les exigences relatives à la documentation et à l'échange d'informations touchant la mise en oeuvre et les résultats du travail de contrôle ;
- la coordination des plans de contrôle et la programmation des visites de contrôle ;
- le suivi des résultats du travail de contrôle.

5. Contrôle financier des subventions liées aux fonds structurels : les conditions préalables et de base du Danemark

200. En vertu de l'Article 5 du Traité, les États Membres doivent prendre toutes les mesures générales et particulières nécessaires pour assurer le respect des obligations imposées par le Traité ou par les actes juridiques des institutions communautaires. Ils doivent, par ailleurs, faciliter l'accomplissement des tâches communautaires et éviter toute disposition qui compromettrait la réalisation des objectifs du Traité. Conformément au Traité, les autorités administratives des États Membres appliquent donc le droit communautaire qui prévaut dans tous les cas sur les réglementations nationales, en interaction avec ces dernières.

201. Même si les réglementations adoptées par le Conseil dans le domaine des fonds structurels sont directement applicables au Danemark, il a semblé toutefois nécessaire d'adopter une législation nationale complémentaire pour encadrer de manière uniforme et pratique l'administration de ces dispositions relativement compliquées. Le Danemark a donc élaboré un ensemble de réglementations détaillées régissant l'administration, le contrôle, l'évaluation de chacun des quatre fonds structurels ainsi que les sanctions susceptibles d'être imposées.

202. En ce qui concerne plus spécifiquement le contrôle financier, l'utilisation des subventions des fonds structurels de l'UE au Danemark et de la part cofinancée par les autorités nationales est vérifiée en appliquant les mêmes directives et les mêmes procédures. Ce parallélisme des contrôles est conforme au principe dit principe d'assimilation de l'Article 209 A, partie 1 du Traité qui stipule que les États Membres doivent utiliser les mêmes mesures pour lutter contre la fraude affectant leurs intérêts financiers et ceux de la Communauté.

203. Le modèle de responsabilité ministérielle en vigueur au Danemark constitue le point de départ de l'organisation du contrôle financier (ou contrôle interne) et du suivi des résultats de l'ensemble des activités des fonds structurels, qu'elles soient financées par le Danemark ou par l'UE. En vertu de ce modèle, c'est le Ministre qui est le responsable ultime de son administration. Le ministre — et, par conséquent, son cabinet — est le responsable ultime de l'orientation et de la gestion économiques dans le champ de compétences du Ministère dans son ensemble.

204. Le système danois a pour conséquence de conférer clairement au ministre la responsabilité de l'utilisation des crédits adoptés par le Parlement. Le ministre peut — à quelques exceptions près —

décider de l'utilisation des crédits sans autorisation préalable. Autrement dit, un crédit constitue une autorisation de dépense pour le ministre qui, en pratique, la délègue à ses services et aux agences et institutions rattachées à son ministère, ce principe s'appliquant également aux subventions accordées pour réaliser les objectifs des fonds structurels. Le système danois se distingue donc des systèmes inspirés du modèle français dans le cadre desquels le ministère des finances effectue, par l'intermédiaire des contrôleurs financiers, des contrôles a priori. Il se distingue aussi des systèmes inspirés du modèle anglais dans lesquels le ministre des finances délègue la mise en oeuvre des dispositions.

205. Le fait que le ministre soit le responsable ultime de l'utilisation des crédits implique qu'il doit assurer l'adoption et l'exécution de contrôles internes satisfaisants et le suivi des résultats obtenus en matière de gestion financière et de pilotage économique. En pratique, il le fait par l'intermédiaire de ses services qui vérifient si les subventions ne sont pas dépassées, si les règlements sont respectés et si les objectifs et les résultats attendus sont réalisés.

206. Compte tenu de la décentralisation des responsabilités et des tâches liées à la gestion des finances publiques (qui attribue la responsabilité de l'utilisation des subventions et des contrôles aux ministres et aux ministères), le ministère des finances joue un rôle extrêmement limité dans le contrôle financier. Comme il ne peut pas non plus contrôler à priori ou à posteriori les dépenses des autres ministères, il n'existe pas de contrôle central des engagements ou des dépenses. La responsabilité générale des finances publiques lui étant toutefois dévolue, il est tenu d'intervenir si des problèmes sérieux et non résolus de gestion et de contrôle financier se manifestent dans un ministère. Il peut alors user de ses prérogatives pour effectuer des analyses et des enquêtes en coopération avec le ministère concerné et émettre des avis.

6. Contrôle financier des ministres responsables des fonds structurels

207. Les règlements du Conseil concernant les fonds structurels attribuent clairement, comme nous l'avons déjà souligné, la responsabilité de la mise en oeuvre des programmes aux États Membres qui doivent également s'assurer que les subventions sont utilisées de manière satisfaisante (voir section 4). Au Danemark, la responsabilité ultime en la matière incombe aux ministres qui comptent dans leurs attributions, l'utilisation des fonds structurels (voir section 5).

208. La mise en oeuvre des programmes relève de différents niveaux administratifs puisque l'État et les collectivités régionales et locales — qui agissent pour le compte du Fonds européen de Développement régional et du Fonds Social européen — y participent. Au niveau de l'État, la responsabilité des activités des fonds structurels est principalement dévolue à trois ministères : le ministère du Travail pour le Fonds Social européen ; le ministère du Commerce et de l'Industrie pour le Fonds européen de Développement régional ; le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Pêches pour les fonds FEOGA et IFOP (qui concernent respectivement l'agriculture et la pêche). Ces trois ministères traitent la majorité des demandes et des subventions acceptées, leur secrétariat général déléguant aux services compétents la responsabilité de l'administration et du contrôle des subventions.

209. La mise en oeuvre par les ministères des programmes opérationnels, adoptés en partenariat par l'UE et le Danemark, ainsi que des projets couverts par un programme individuel s'effectue conformément aux réglementations nationales et communautaires suivantes :

- les conditions du Traité et les réglementations relatives aux fonds structurels (voir sections 4 et 5) ;

- la législation nationale complémentaire concernant l'administration, le contrôle, l'évaluation de chacun des quatre fonds et les sanctions susceptibles d'être appliquées ;
- les décisions nationales se rapportant aux finances publiques, y compris la planification du budget, l'utilisation des crédits, les méthodes comptables et le processus d'audit.

210. Au sein des ministères responsables des fonds structurels, le contrôle interne sera généralement effectué de manière régulière, les résultats faisant l'objet d'un suivi *ex post*. Les contrôles financiers courants ou réguliers, qui constituent une partie intégrante de toute administration au fonctionnement satisfaisant, concernent notamment l'approbation des demandes de subventions et des budgets des bénéficiaires ainsi que le règlement des subventions. Le contrôle financier *ex post* concerne les rapports établis par les bénéficiaires sur l'avancement des projets financés : comptes financiers, informations et comptes-rendus sur les résultats réalisés. De plus, toute institution locale ou régionale chargée de l'administration d'un projet peut faire l'objet de contrôles internes et être soumise à un suivi des résultats.

211. Outre le contrôle financier des différentes phases de la gestion des subventions, les agences administrant les fonds structurels réalisent des contrôles locaux par sondages au moyen de visites effectuées auprès des bénéficiaires et des autorités locales et régionales compétentes. Elles s'efforcent ainsi de vérifier chaque année par des enquêtes sur place environ 5 pour cent des projets en cours ainsi que les projets qui suscitent une attention particulière (les projets "suspects").

212. Les contrôles sur place permettent de vérifier si la mise en oeuvre des actions des fonds structurels est satisfaisante (se référer à l'article 23 de la réglementation sur la coordination examiné dans la section 3) et plus précisément si :

- la mise en oeuvre des projets s'effectue conformément à la demande de subvention et au contrat ;
- les réglementations relatives à la gestion économique courante, l'archivage des rapports, la tenue des comptes et le processus d'audit sont respectées ;
- le contrôle s'effectue conformément aux instructions normalement applicables.

213. Lorsque les visites de contrôle mettent à jour des irrégularités, il faudra prendre les mesures nécessaires et, notamment, récupérer les sommes indûment versées (se référer à l'article 23 du règlement sur la coordination).

7. Utilisation des fonds structurels : le contrôle financier exercé par les personnes habilitées

214. Les contrôles des ministères compétents sont, en très grande partie, effectués par des personnes habilitées à vérifier si les subventions au titre des fonds structurels sont utilisées correctement et si les résultats attendus sont obtenus. Le groupe des personnes habilitées comprend des commissaires aux comptes du secteur privé, des inspecteurs des bâtiments intervenant dans le cadre d'un mandat royal et des personnes choisies pour leurs compétences financières ou techniques particulières. Le recours à des personnes habilitées n'est pas spécifique aux fonds structurels, les pouvoirs publics les utilisant pour contrôler de nombreux dispositifs de subventions au caractère purement national. Si une telle pratique — en place depuis fort longtemps — n'existait pas, les autorités devraient effectuer elles-mêmes les contrôles internes et le suivi des résultats, comme c'est le cas dans certains États Membres.

215. Plusieurs conditions doivent être satisfaites pour qu'un professionnel soit habilité :

- le travail de contrôle doit être exercé pour le compte de l'autorité accordant la subvention c'est à dire, dans le cas des fonds structurels, le ministère responsable ;
- l'autorité administrative normalise et contrôle de façon détaillée le fond et la forme du travail de contrôle au travers de réglementations, complétées par diverses instructions, directives, lettres de cadrage;
- une autorisation officielle d'exercice de la profession qui pourrait être retirée en cas d'abus (ce qui interdirait la poursuite de l'activité) doit être délivrée .

216. La personne habilitée est principalement chargée d'établir un rapport sur la fiabilité et la validité des justifications présentées, à l'appui de sa demande d'aide, par la personne responsable du projet (le bénéficiaire de la subvention) à l'autorité gouvernementale compétente (qui octroie la subvention). L'acceptation de la demande dépend donc de la présentation de justifications certifiées, c'est-à-dire des rapports des commissaires aux comptes. Nous accorderons donc une importance particulière au rôle joué par les commissaires aux comptes des sociétés privées. En plus de son travail de contrôle, la personne habilitée peut aussi conseiller le bénéficiaire de la subvention.

217. Le principal objectif fixé au vérificateur est d'établir une évaluation impartiale de la qualité (fiabilité et validité) de l'information présentée par le responsable du projet, à l'intention des utilisateurs de cette information. Ces derniers se fient aux examens et aux vérifications qu'il effectue, en professionnel indépendant et compétent, en s'intéressant surtout aux éléments financiers. Son travail d'audit, l'autorise en effet à émettre un avis autorisé sur la fiabilité des comptes et leur conformité avec les exigences législatives et réglementaires, avis qui permettra de fonder la décision d'octroi ou de refus de la subvention.

218. Comme c'est le cas pour d'autres contrôles privés, le vérificateur privé est choisi et payé par le responsable du projet qui présente la demande de subvention, pratique qui risque, aux yeux des tiers de compromettre son indépendance vis à vis de son client. Pour réduire un tel risque, la loi danoise sur les vérificateurs prévoient différentes dispositions selon lesquelles "les vérificateurs investis de la confiance publique" doivent protéger les intérêts publics (intérêts des autorités, des créanciers, des investisseurs...) de telle manière que le public puisse se fier à leurs rapports. Enfin, leur responsabilité peut être engagée si la qualité de leur travail est inférieure aux normes communément admises, auquel cas ils sont passibles d'une ou de plusieurs sanctions (emprisonnement, obligation de rembourser, mesure disciplinaire).

219. Pour garantir au mieux que les subventions sont utilisées conformément aux conditions et aux objectifs fixés, le travail des vérificateurs utilisés par l'État danois doit lui-même être soumis à des contrôles efficaces. À cette fin, l'on a adopté un ensemble d'instructions et de directives détaillées normalisant leurs tâches, y compris dans le domaine des fonds structurels où les principales exigences relatives au travail d'audit sont les suivantes :

- l'audit doit être effectué en conformité avec les bonnes pratiques d'audit dans le secteur public qui prévoient, comme indiqué dans la section 3 consacrée au concept de contrôle financier, la réalisation d'audits financiers ("l'argent est-il dépensé aux bonnes fins ?") et d'audits de performance ("l'utilisation des fonds est-elle efficiente et efficace ?") ;
- le bénéficiaire de la subvention doit fournir au vérificateur toute l'information et l'assistance que ce dernier estime nécessaires pour accomplir son travail ;
- si le vérificateur constate des irrégularités dans la gestion des subventions, il doit immédiatement en informer le bénéficiaire et s'assurer que les autorités ayant accordé la subvention en sont également informées ;

- le vérificateur doit établir un protocole d'audit qui précise les tâches effectuées et les conditions significatives ayant donné lieu à des observations ;
- une fois son travail achevé, il doit établir un rapport indiquant clairement que l'audit du budget a été effectué en conformité avec les instructions et les directives communément admises en matière d'audit et incluant les éventuelles réserves et observations formulées.

220. L'emploi de personnes habilitées par les ministères responsables des fonds structurels constitue donc une composante fondamentale du processus de contrôle financier "sur le terrain" des projets financés par les fonds structurels. Cette pratique assure que tous les projets sont étroitement suivis par des vérificateurs très compétents et disposant d'une autonomie importante, mais également bien au fait des conditions locales.

221. Alors que les ministères soumettent à des normes et à des contrôles détaillés le travail des personnes habilitées, les autorités nationales procèdent à des vérifications directes et indirectes de la qualité des contrôles. Indirectement, lors du traitement des demandes de subventions et des rapports relatifs à la mise en oeuvre des projets ; directement, en effectuant des contrôles sur place afin de déterminer, notamment, si les personnes mandatées respectent les exigences officielles dans l'exercice de leur travail (voir section 6).

222. Enfin, l'Office national de contrôle danois effectue, en tant qu'organisme d'audit externe, un contrôle général des comptes relatifs aux subventions des fonds structurels en procédant, entre autres, à des examens sur pièces. Cet organisme doit, notamment, déterminer si les comptes ont fait l'objet d'un audit adéquat, si les conditions fixées pour l'octroi des subventions ont été satisfaites, si les fonds ont été dépensés conformément aux réglementations et, enfin, si les principes de bonne gestion économique ont été appliqués dans la gestion des fonds.

8. Contrôle financier de l'utilisation des subventions liées aux fonds structurels : partenariat avec la Commission européenne

223. Selon l'Article 155 du Traité qui décrit les tâches de la Commission, celle-ci est principalement chargée de surveiller la mise en oeuvre des décisions du Traité ou des décisions qui ont été prises avec son autorisation. La Commission est donc responsable de l'administration du droit communautaire et doit s'assurer que celui-ci est respecté. Elle n'administre elle-même, toutefois, qu'un nombre très limité de domaines puisque les États Membres effectuent, comme indiqué à la section 5, la plus grande partie des tâches administratives. En revanche, elle s'implique beaucoup plus dans les contrôles destinés à vérifier si les États Membres respectent bien le Traité et les autres textes juridiques approuvés.

224. Pour exercer sa fonction de contrôle elle doit avoir une connaissance suffisante des conditions en vigueur et, pour cela, avoir accès aux informations provenant (ou concernant) les administrations nationales. Il s'agit là d'un aspect très important de la fonction de contrôle. Conformément à l'Article 5 du Traité qui stipule que les États Membres doivent coopérer loyalement avec la Commission, elle peut demander à ces administrations de lui transmettre l'information requise. Par ailleurs, plusieurs textes stipulent que la Commission a le droit d'effectuer des vérifications sur place dans les États Membres et les sociétés.

225. La Commission vérifie que les États Membres défendent les intérêts financiers de la Communauté de façon satisfaisante en s'appuyant, entre autres, sur les contrôles sur place qu'effectuent ses contrôleurs financiers en coopération avec les administrations nationales. Ces visites de contrôle

peuvent concerner les autorités nationales et les acteurs qui profitent des avantages financiers (généralement, les bénéficiaires des subventions). En général, ces contrôles visent à déterminer si les procédures administratives respectent les réglementations communautaires, si la documentation nécessaire existe, de quelle manière les transactions financières ont été exécutées et si elles ont fait l'objet d'un contrôle. La Commission mène ces activités en se conformant à la Réglementation N° 2185/96 adoptée par le Conseil pour protéger les intérêts financiers de l'UE de la fraude et d'autres irrégularités. Celle-ci comporte des dispositions générales qui complètent les réglementations communautaires sur le contrôle sur place des différents secteurs, dont certaines concernent spécifiquement les fonds structurels.

226. Le partenariat établi par la Commission et les trois ministères responsables des fonds structurels au sujet du contrôle financier de l'utilisation des subventions des fonds structurels se fonde, en particulier, sur l'article 23 de la réglementation sur la coordination de ce type de contrôle (voir sections 4 et 6). À partir des stipulations de l'article 23 on peut mentionner les aspects suivants de la coopération qui a existé entre la Commission et les ministres responsables des fonds structurels :

- Comptes rendus adressés à la Commission sur les systèmes administratifs et de contrôle, précisant les mesures mises en oeuvre par le Danemark pour assurer l'efficacité des opérations des fonds structurels (Article 23). Ces comptes rendus sont parfois complétés par des rapports sur les mesures prises, au niveau national, pour prévenir le gaspillage et un mauvais usage des fonds communautaires et, notamment, des subventions liées aux fonds structurels ;
- Compte rendu à la Commission des contrôles effectués sur place par les autorités danoises pour vérifier les activités des fonds structurels, et du suivi de ces visites (voir Article 23, Partie 1) ;
- Aide accordée à la Commission pour planifier et effectuer ses visites de contrôle en y participant si nécessaire (Article 23, Partie 2) ;
- Prise de position sur toute critique faite par la Commission à la suite de ces visites sur place et réponse à ces critiques.

227. La coopération sur le contrôle financier des fonds structurels est, en outre, favorisée par les réunions consacrées aux questions de contrôle, organisées entre autres dans le cadre des instances suivantes :

- les réunions qui rassemblent tous les ans, à l'initiative de la Direction Générale du Contrôle Financier de la Commission (DG XX), les contrôleurs de la Commission et ceux des États Membres. Ces dernières années, les discussions ont été principalement consacrées aux possibilités d'accroître la coopération relative au contrôle des fonds structurels et aux expériences en matière d'application des conventions ou protocoles en vigueur (voir l'examen des protocoles, à la section 3) ;
- les réunions distinctes dans le cadre desquelles les représentants de la Commission et des autorités danoises examinent les plans de contrôle et les projets pour l'exercice suivant, ceci pour chacun des quatre fonds structurels.

228. Comme indiqué dans l'introduction (section 2), la Commission et le Danemark désirent renforcer la coopération en matière de contrôle financier des subventions liées aux fonds structurels et, à cette fin, envisagent notamment de conclure des protocoles ou des accords de coopération sur le contrôle interne et le suivi des résultats des fonds structurels (voir section 4). Dans cette perspective, le Danemark a établi un comité spécifique de coordination dont la principale tâche est de préparer les discussions qui s'engageront avec la Commission au sujet de la mise en oeuvre des dispositions prévues par le protocole,

et qui achèvera bientôt son travail. Ses propositions préciseront la manière dont le Danemark peut satisfaire les conditions préalables nécessaires au renforcement du partenariat avec la Commission. Elles préciseront aussi les bases sur lesquelles le Danemark acceptera de signer les protocoles.

229. Selon le Comité, les conditions suivantes devront être réunies pour que le Danemark accepte de conclure des accords de coopération :

- les protocoles sont fondés sur les conditions préalables et de base et la réglementation spécialement établis par le Danemark pour assurer le contrôle financier des subventions liées aux fonds structurels (sections 4, 5 et 6). Ceci suppose notamment le maintien de l'actuelle répartition des responsabilités et des compétences entre les autorités centrales, régionales et locales et de l'exercice d'une part significative du travail de contrôle par des personnes habilitées ;
- les protocoles impliqueront une réorganisation et un renforcement de la surveillance exercée par les trois ministères responsables des fonds structurels. À cette fin, seront établies, au sein du service compétent de chaque ministère, des unités spéciales de contrôle et d'inspection dont les membres seront, entre autres, les interlocuteurs attitrés des contrôleurs financiers de la Commission.
- le Directeur Général de la DG XX et le directeur de chacune des agences responsables de l'administration et du contrôle des fonds structurels signeront le protocole, ce qui se traduira par la signature de trois protocoles distincts.

230. Il est probable que les discussions avec la Commission sur la formulation détaillée des protocoles de coopération débiteront dans la seconde moitié de 1997 et que leur signature interviendra avant la fin de l'année. Ces protocoles serviront alors de base pour renforcer la coordination des contrôles des fonds structurels effectués par la Commission et le Danemark, sur le plan des méthodes comme des comptes-rendus. Ils permettront aussi de répartir de manière plus structurée le travail relatif au contrôle financier des fonds structurels entre la Commission et les autorités de contrôle nationales.

FINLANDE
Par Eija-Leena Linkola⁹

9. Eija-Leena Linkola est Conseiller au sein de la Direction de la gestion publique du ministère finlandais des Finances. Son champ de responsabilité inclut les réformes de la gestion publique, l'incidence de l'Union européenne sur l'administration de l'État et la coopération avec les régions transfrontières des pays associés. Eija-Leena Linkola a travaillé, pour de courtes périodes, pour l'Institut européen d'administration publique et la Commission européenne. Cet article se fonde, entre autres, sur les discussions avec les conseillers budgétaires Kati Suihkonen, Tauno Ylinen, Pentti Puoskari et le Conseiller Turo Hentilä et sur leurs observations sur le texte.

1. Résumé du chapitre

231. La période précédant l'adhésion de la Finlande à l'UE a été caractérisée par un intense effort de réforme de la gestion publique et, notamment, de la gestion financière. Ces réformes se caractérisent, entre autres, par la fixation de plafonds aux propositions budgétaires, l'élimination des biais dans la répartition des coûts, l'adaptation des systèmes comptables et le recours aux mécanismes de marché. Il a ainsi été possible de relever les défis et de réaliser les ajustements exigés par l'Union européenne dans le domaine de la gestion financière et de la budgétisation en s'appuyant sur des bases solides.

232. La réglementation de base régissant le processus de budgétisation et de gestion financière n'a dû subir que de légères modifications lors de l'entrée de la Finlande dans l'UE, le premier janvier 1995. Le ministère des finances a élaboré, en étroite coopération avec les autres ministères, de nouvelles procédures et de nouveaux systèmes. Les premières directives relatives à la prise en compte des exigences communautaires dans le processus de budgétisation ont été adoptées en juin 1994 (soit six mois avant l'adhésion).

233. L'adhésion étant survenue à la suite d'une période de négociation relativement courte, le temps imparti pour établir les systèmes nationaux d'administration des flux financiers en provenance (et à destination) de l'UE était également limité. Dans ces conditions, la répartition des responsabilités entre, d'une part, le ministère des finances et les ministères sectoriels et, d'autre part, les ministères chargés des fonds structurels a fait l'objet d'une attention particulière. Le comité créé pour réviser le processus de budgétisation des fonds structurels a proposé une simplification de l'ensemble du système afin de réduire le nombre des rubriques de dépenses utilisées pour comptabiliser la contribution nationale au financement de ces fonds. Les efforts doivent se poursuivre pour développer la budgétisation des fonds communautaires et la mise en oeuvre des programmes des fonds structurels.

234. L'on doit également s'efforcer de développer le suivi ainsi que l'audit interne de la gestion des flux monétaires de l'UE par l'administration publique.

235. Si les ajustements apportés à la procédure budgétaire ont été effectués sans difficulté particulière, il reste beaucoup à faire dans la pratique pour assimiler les règles budgétaires de l'UE. Une attention spéciale devra être accordée aux questions suivantes :

- programmation des opérations des fonds structurels ;
- gestion des paiements provenant de l'UE (ou l'alimentant);
- contrôle interne ;
- amélioration de la coordination et des échanges d'informations entre les différents ministères au sujet de l'architecture des systèmes de paiement, du suivi des flux monétaires et de l'audit interne.

236. Enfin, l'adhésion de la Finlande à l'UE a été considérablement facilitée par un programme extensif de formation. Toutefois, les réformes prévues par le programme de gestion financière de l'UE SEM 2000 et la nécessité de développer, au niveau national, des systèmes plus efficaces et rationnels d'administration des dotations communautaires suscitent encore une demande importante de formation dans le domaine de la gestion financière.

2. Le contexte général

237. La structure, les mécanismes d'orientation, les responsabilités et les procédures opérationnelles de l'administration publique finlandaise ont subi des modifications et des réformes significatives au cours des dix années précédant l'adhésion de la Finlande à l'UE, en 1995. Les questions relatives à l'amélioration de la gestion publique — dont on a commencé à se préoccuper au niveau politique au début des années 1980 — ont pris davantage d'importance avec l'arrivée au pouvoir, en 1987, d'un gouvernement de coalition. Ce dernier décida, l'année suivante, de lancer un programme de réforme de la gestion publique comportant des mesures destinées à établir une gestion orientée sur les résultats et un cadre de budgétisation. L'intérêt apporté à cette réforme ne s'est pas démenti sous les deux gouvernements suivants et l'on attribue généralement son succès au soutien global de la classe politique ainsi qu'à l'engagement des décideurs politiques et de l'administration.

238. Dans le domaine de la gestion financière, les principales réformes sont les suivantes :

- conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés, le gouvernement définit les grandes orientations relatives aux finances publiques et a établi des cadres budgétaires qui guident chaque ministère lors de l'établissement de son budget ;
- les agences et offices gouvernementaux ont adopté des systèmes de gestion axés sur les résultats. Plutôt que de se concentrer sur les ressources elles mêmes, ils s'intéressent désormais aux résultats obtenus, aux facteurs des coûts liés à la mise en oeuvre des ressources, ainsi qu'à la délégation des pouvoirs opérationnels et de la responsabilité économique de l'utilisation des ressources ;
- les agences et les offices gouvernementaux ont été transformés en entreprises publiques (qui n'entrent pas dans le champ du budget mais auxquelles le Parlement peut fixer certains objectifs de service et d'activité) et, dans certains cas, en sociétés par actions dont une partie du capital est détenue par des intérêts privés ;
- la loi relative aux redevances et charges perçues par les agences gouvernementales a été amendée ;
- les dispositions de la Loi constitutionnelle concernant les finances publiques ainsi que la Loi relative au budget de l'État ont fait l'objet d'une nouvelle rédaction ;
- les offices publics ont eu la possibilité de comptabiliser les revenus et les dépenses liés à l'exercice de leurs activités selon les principes de budgétisation nette ;
- le système d'octroi des subventions gouvernementales aux municipalités a été réformé : on est passé d'un système fondé sur les coûts à un système forfaitaire faisant supporter à l'autorité concernée le coût des contrôles.

239. Dans le même temps, des changements de plus large portée sont intervenus. L'existence d'une majorité gouvernementale durable n'a plus constitué une situation exceptionnelle mais est devenue habituelle. De plus, la répartition du travail et les relations de pouvoir entre le Parlement et le gouvernement ont évolué au fur et à mesure que le système parlementaire se renforçait. L'administration doit donc rendre davantage compte au gouvernement qui, en vertu de ses responsabilités parlementaires, doit à son tour rendre compte au Parlement.

240. Par ailleurs, la restructuration de la procédure budgétaire s'est accompagnée d'une poursuite des réformes relatives à la gestion financière. Outre la fixation de plafonds pour encadrer la préparation du budget, ces réformes se caractérisent par l'adoption d'une approche axée sur les résultats, l'élimination

des biais dans la répartition des coûts, la modification des méthodes au travers desquelles les systèmes comptables utilisent des mécanismes inspirés du marché et l'adaptation de la législation. Il a donc été nécessaire d'introduire de nouvelles pratiques et de nouveaux principes pour ajuster le système de gestion financière aux nouvelles exigences tout en prenant, dans le même temps, les dispositions concrètes nécessitées par l'adhésion à l'UE et à son système de gestion financière.

241. L'ajustement du processus de budgétisation des finances nationales nécessité par l'adhésion à l'UE a été réalisé en respectant un calendrier serré, quelques changements ayant été effectués par la suite. Mais l'on ne dispose pas encore d'enquêtes ou d'évaluations globales de l'incidence de l'adhésion à l'UE sur la gestion financière et le processus de budgétisation.

242. Toutefois, la coopération instaurée par la Finlande et l'UE dans le domaine de la gestion financière étant désormais bien établie, il devient plus pertinent de procéder à une évaluation des solutions et techniques adoptées avant l'adhésion. Celle-ci permettrait de déterminer l'importance relative des crédits communautaires dans le budget national, les principes budgétaires applicables aux flux de trésorerie nationaux, le degré de réalisation des objectifs et la compatibilité pratique entre les systèmes de budgétisation de la Finlande et de l'UE.

3. Cadre législatif et instructions

243. Le cadre législatif sur lequel s'appuient les procédures de gestion financière et de budgétisation a été élaboré durant les années 1990 en appliquant des directives et des principes visant à réaliser souplement les ajustements nécessités par l'adhésion à l'UE.

244. En ce qui concerne le cadre législatif régissant le budget de l'État et la gestion financière, l'entrée dans l'UE n'a nécessité que quelques amendements aux réglementations, ordonnances et instructions émises par le gouvernement et le ministère des finances. En revanche, les autres ministres et en particulier les ministères responsables des fonds structurels, ont dû adopter des instructions plus détaillées pour encadrer la préparation des budgets dans leurs domaines de responsabilité et dresser l'inventaire de toutes les instructions et recommandations se rapportant aux fonctions opérationnelles et de surveillance.

245. Six mois avant l'adhésion, le gouvernement a fixé en termes très généraux les principes applicables au plan national dans les domaines suivants : utilisation des subventions des fonds structurels, répartition du travail par secteur administratif et préparation des programmes. La création du système national de gestion des fonds structurels a fait suite à cette décision qui attribuait aussi la responsabilité des fonds structurels au ministère de l'Intérieur, au ministère du Travail et au ministère de l'Agriculture et des Forêts. En règle générale, la responsabilité de la coordination et de la gestion des questions soulevées par un fonds spécifique incombe au ministère le plus concerné par ce fonds alors que le ministère compétent supervise le travail de programmation, conformément à l'actuelle répartition des responsabilités entre les ministères.

246. Par ailleurs, la Finlande a adopté, au début de l'année 1994, une nouvelle législation modifiant les structures des politiques régionales. Tout en définissant les responsabilités des diverses autorités concernées par le développement régional, elle créa les conditions nécessaires pour que celui-ci se fonde sur la réalisation d'un ensemble d'objectifs. La nouvelle loi cherchait à adapter le système de développement régional afin qu'il soit conforme à la législation de l'UE et à la manière dont celle-ci appliquait sa politique régionale.

247. Lors de la phase préparatoire et à la suite des premières expériences de la Finlande comme État Membre, seuls quelques amendements mineurs à la loi sur le Budget de l'État et à son décret d'application ont été nécessaires. Les nouvelles réglementations et instructions permettant d'ajuster les procédures nationales de budgétisation aux procédures de gestion financière de l'UE ont été mises en oeuvre par des décisions du gouvernement. Ce dernier décida ainsi, en juin 1994, de préparer le budget de l'exercice 1995 en tenant compte de l'éventualité de l'adhésion à l'UE. Le ministère des Finances a adopté, par la suite, des instructions plus détaillées destinées à faciliter le travail de préparation du budget des services et des organismes de l'État. Les premières réglementations relatives à l'élaboration du budget, qui intégraient des considérations liées à l'adhésion, furent émises en juin 1994, et certaines figurent encore dans les instructions en vigueur concernant la budgétisation des fonds communautaires.

248. Ces considérations ont été prises en compte systématiquement dans la phase préparatoire à l'adhésion afin de définir les responsabilités de chaque ministère lorsqu'une question particulière concernait plusieurs d'entre eux. La répartition des responsabilités s'effectua selon le principe directeur suivant : le ministre principalement concerné et intéressé par la question coordonnerait le travail préparatoire et le processus de décision, en collaboration avec les autres ministères concernés au niveau national.

4. Rôle et responsabilités

4.1. Le cycle budgétaire annuel

249. La préparation du budget de l'État et du cycle de planification à moyen terme commence avec la fixation des plafonds budgétaires pour les deux ans qui suivent le prochain exercice budgétaire. La conférence de février du Cabinet est consacrée à l'examen et à la détermination des plafonds. Une fois détaillés par les ministères, ils servent de lignes directrices aux agences rattachées pour élaborer leur budget.

250. Conformément au décret relatif au budget de l'État, les agences et offices gouvernementaux transmettent leurs propositions budgétaires, avec les états explicatifs, au ministère auquel ils sont rattachés. Sur la base de ces propositions, chaque ministère prépare une estimation des dépenses de son administration et la soumet, accompagnée des états explicatifs, au ministère des finances pour examen et négociation avec le ministère. Le Cabinet adopte ensuite le projet de budget, lors de sa conférence budgétaire d'août, puis le soumet au Parlement. Après en avoir débattu, le Parlement l'approuve en fin d'année et se tient informé de son exécution au travers des rapports annuels.

251. Les propositions budgétaires ainsi que les états explicatifs complémentaires sont préparés en conformité avec les dispositions légales et les instructions du Conseil de l'État et du ministère des finances.

4.2. La préparation des questions relevant du budget communautaire

4.2.1. Le ministère des Finances

252. Le ministère des Finances est chargé de la préparation des questions que pose la prise en compte du budget de l'UE au niveau national. Il joue un rôle central dans la préparation, la mise en oeuvre et le contrôle des questions relatives au budget communautaire. Les différentes tâches, qui doivent être

exécutées selon un calendrier serré à chaque phase de la procédure budgétaire, mobilisent les acteurs domestiques tout au long de l'année.

253. Le ministère des Finances dirige aussi la préparation du budget en confirmant les positions et les instructions nationales au représentant de la Finlande au Comité du Budget du Conseil. Il intervient en concertation avec les autres ministères dont il coordonne les points de vue, si nécessaire, au sein de la Section du Budget. Subordonnée au Comité national des affaires communautaires, celle-ci intervient comme unité de coordination transversale dans le système national de prise de décision des questions touchant l'UE. Le ministre des Finances préside la Section du Budget et doit être informé lorsque les questions soumises par les ministères sectoriels présentent des incidences budgétaires. Il suit, enfin, les conséquences économiques des programmes communautaires et les propositions visant à introduire de nouvelles directives ou réglementations communautaires ou à amender celles déjà en vigueur.

254. Pour la définition des positions nationales et des instructions de négociation concernant les questions les plus importantes, le ministère des finances soumet — via le Comité national des Affaires communautaires et le Comité ministériel des Affaires communautaires — des propositions au gouvernement pour examen et décision au cours de sa session. De plus, il transmet les prises de positions et les instructions nationales au délégué finlandais au COREPER et au Comité du Budget du Conseil à Bruxelles. L'expérience montre que ces dernières doivent être assez souples pour laisser une marge de manoeuvre dans la négociation.

255. Les nouvelles tâches et responsabilités dévolues au ministère des finances, à la suite de l'adhésion à l'UE, correspondent bien au rôle et aux fonctions qu'il assume en matière de gestion financière et de budgétisation. Elles n'ont nécessité aucun changement ou aucune modification de ses pouvoirs, de ses responsabilités ou de son organisation.

4.2.2. *Le Cabinet*

256. Le Cabinet est responsable de la définition de la politique économique et financière avec l'aide de deux Comités permanents : le Comité de la Politique économique et le Comité des Finances. Son rôle dans les décisions budgétaires est crucial : en effet, le ministre responsable du budget représente la Finlande au sein du Conseil des Ministres de l'UE. Le Cabinet supervise le délégué finlandais qui participe aux négociations du Comité du budget du Conseil, comité constituant, en fait, la principale instance où un État Membre peut influencer la préparation du budget communautaire.

257. Le gouvernement doit informer le Parlement de tout événement communautaire pertinent et veiller à l'associer à la préparation des positions nationales sur les propositions soumises par la Commission. La Grande Commission du Parlement participe à la formulation de la politique nationale concernant la coopération en matière d'activités communautaires (premier pilier) ou sur les questions intérieures et de justice (troisième pilier).

4.2.3. *Le Parlement*

258. La participation du Parlement au processus de prise de décision diffère selon qu'il s'agit du budget national ou du budget communautaire. Il décide du budget de l'État mais n'exerce qu'une influence indirecte sur le budget communautaire.

259. Le Cabinet soumet les propositions budgétaires de la Commission européenne au Parlement qui est informé des discussions et peut adresser des instructions au Cabinet à ce propos.

260. L'adhésion aux politiques communes de l'UE a limité les pouvoirs budgétaires du Parlement. À titre d'exemple, les règles de la politique agricole commune impliquent que le Parlement ne peut décider de la base de calcul du soutien direct au revenu qui est entièrement financé par l'UE. En outre, il ne peut déterminer la répartition des crédits qui représentent des rubriques du budget communautaire car elle dépend des réglementations de l'UE. Mentionnons aussi l'obligation d'inclure, dans le budget national, les dettes liées aux programmes des fonds structurels. Cela souligne l'importance du contenu des rubriques budgétaires communautaires, particulièrement lorsqu'il s'agit d'informer le Parlement des incidences des politiques (par exemple, l'impact de la politique agricole au cours de l'exercice budgétaire suivant) et lui préciser les types de programmes qui seront mis en oeuvre.

5. L'incidence de l'adhésion à l'UE sur la préparation des propositions relatives au budget de l'État

261. La Constitution stipule que le budget de l'État doit inclure la totalité des recettes et des dépenses qui peuvent faire l'objet de prévisions ainsi que les montants probables qui leur sont affectés. Elle prévoit par ailleurs que la majorité des dotations communautaires allouées aux agences gouvernementales doit transiter par le budget national. Le ministère des finances a précisé, dans ses instructions de juin 1994, la manière dont les agences et les ministères devaient établir leurs budgets pour tenir compte des conséquences de la future adhésion de la Finlande à l'UE.

262. Le projet de budget pour l'année 1995 tenait compte des fonds provenant de l'UE (ou des paiements à l'UE) en se basant sur les estimations alors disponibles. Les révisions nécessaires sont intervenues au moment de l'établissement du budget complémentaire de 1995, une fois que les négociations entamées avec l'UE au sujet des programmes furent achevées, que ces programmes furent approuvés par la Commission et leur contenu connu.

263. Par ailleurs, dans ses instructions de juin 1994, le ministère des finances précisait que la comptabilisation des crédits des fonds structurels prévue dans le cadre du système de budgétisation serait ultérieurement réexaminée et (si nécessaire) révisée. En fait, au cours des premières années qui ont suivi l'adhésion, seuls quelques amendements, à caractère principalement technique, ont été introduits.

264. La comptabilisation des fonds communautaires doit s'effectuer conformément aux bonnes pratiques budgétaires en évitant les chevauchements et les contradictions entre les rubriques budgétaires. La gestion des fonds structurels a été organisée en appliquant les principes de partenariat et de coopération entre les autorités nationales, régionales et communautaires.

5.1. Les contributions de la Finlande au budget communautaire

265. La décision de 1994 relative à la contribution des États Membres définit les recettes (ressources propres) du budget communautaire. Rappelons que les dépenses de l'UE sont couvertes par différentes sources de recettes : ressources propres traditionnelles (droits de douanes, prélèvements agricoles, droits sur le sucre) ; recettes calculées en pourcentage de la TVA et du PNB de chaque État Membre. Si les deux dernières contributions constituent, pour la Finlande, de nouveaux postes de dépenses, les ressources propres traditionnelles constituent des recettes de l'Union européenne que la Finlande perçoit, pour le compte de cette dernière, en prélevant une retenue au titre des frais de recouvrement.

266. La Finlande ne conserve et n'inclut dans son budget aucune recette au titre des droits de douane et des prélèvements agricoles constituant les ressources propres traditionnelles de l'UE. Le Bureau

national des douanes perçoit directement ces prélèvements et en crédite directement l'UE, le ministère de l'Agriculture et des Forêts agissant de même pour la cotisation sur le sucre. En contrepartie de ses services, la Finlande prélève des frais de perception de dix pour cent qui sont comptabilisés comme recettes diverses dans le budget des Services du ministère des finances. Les dépenses de recouvrement effectives sont imputées sur le budget de l'administration concernée.

267. Comme nous l'avons déjà indiqué, les contributions fondées sur la TVA et le PNB constituent de nouveaux postes de dépenses publiques qui sont pris en compte dans le budget de l'État. Elles sont comptabilisées dans le budget des services du ministère des finances.

268. En tant que Membre de l'UE, la Finlande contribue au Fonds européen de Développement, fonds non inclus dans le budget communautaire et au travers duquel transitent les financements d'aide au développement liés à la Convention de Lomé. Par ailleurs, en tant que membre de la Banque européenne d'Investissement, la Finlande a souscrit au capital de cette dernière (7,5 pour cent du capital souscrit seront versés, le solde constituant une dette payable sur demande) et participe, comme tout nouveau membre de la Banque, à la constitution des réserves et des provisions.

269. L'adhésion à l'UE implique le respect de l'accord concernant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier ainsi que du Traité relatif à la Communauté européenne de l'énergie atomique. Conformément à ces obligations, la Finlande contribue donc au fonds de la CECA et a souscrit au capital du centre d'approvisionnement en combustible nucléaire de l'EURATOM.

270. Les contributions finlandaises qui ne sont pas prises en compte dans le budget de l'UE sont traitées dans le budget national comme des dépenses engagées par le secteur administratif le plus concerné par ces opérations. Les contributions au FED sont comptabilisées par le secteur administratif du ministère des Affaires étrangères. La souscription en numéraire au capital de la BEI et les contributions à son fonds de réserve sont comptabilisées par celui du ministère des finances. Enfin, la contribution au fonds de la CECA et au capital du centre d'approvisionnement en combustible nucléaire de l'EURATOM le sont par le secteur administratif du ministère du Commerce et de l'Industrie.

271. En règle générale, le paiement des contributions finlandaises à l'UE intervient au début de l'exercice, ce qui influence les flux de trésorerie au niveau national.

5.2. *Les paiements du budget communautaire au budget de l'État ou à des fonds extra budgétaires finlandais*

272. La majeure partie des dotations de l'UE à la Finlande correspond à des subventions versées à l'initiative de l'État Membre (fonds structurels et différents programmes tels que Recherche et Développement, Socrates, Leonardo) ou de l'UE (projets pilotes, initiatives communautaires...). Le financement de prêts vient au second rang, le financement de projets occupant la troisième place. Ces transferts peuvent transiter soit par le budget de l'État (où ils sont généralement comptabilisés en chiffres bruts) soit via des fonds non inclus dans le budget de l'État (fonds de développement de l'agriculture et fonds d'intervention). Dans d'autres cas, la dotation peut être versée directement aux responsables de l'exécution du projet (municipalités ou organisations privées).

5.2.1. *Dotations communautaires à l'agriculture*

273. Les dotations dont bénéficie la Finlande, dans le cadre de la politique agricole commune de l'UE, sont financées par la section garantie du FEOGA. Les États Membres versent des avances qui sont remboursées sur la base des comptes rendus établis par eux.

274. Les subventions accordées à la Finlande dans le cadre de la PAC sont les suivantes :

1. Le soutien direct des revenus et l'aide liée à la réforme de la PAC — tels que les paiements compensatoires ou les aides et primes à l'hectare que l'UE finance intégralement — sont comptabilisés dans le volet recettes du budget par le secteur administratif du ministère de l'Agriculture et des Forêts, selon le principe de la comptabilité en chiffres bruts.
2. Les mesures ou programmes d'accompagnement (environnement, reboisement, départ à la retraite anticipé), dont l'UE assure le financement partiel, sont comptabilisés dans des rubriques spécifiques de dépenses par le ministère de l'Agriculture et des Forêts. La comptabilisation est effectuée en chiffres bruts et en distinguant clairement la contribution de l'UE de la contribution nationale.
3. Les mesures d'intervention, qui sont totalement financées par l'UE.

275. Un fonds d'intervention créé par la loi enregistre certains paiements effectués par l'UE au titre de la politique agricole commune : subventions à l'exportation, achats d'intervention et aide au stockage privé. Comme ces subventions transitent par le fonds d'intervention avant d'être redistribuées, elles n'affectent pas le budget national dans lequel ne figure que la dotation en capital initiale nécessaire à la constitution du fonds. Le pouvoir d'emprunter dont il est doté lui permet de fonctionner sans être affecté par les retards de paiement des subventions communautaires. On trouvera une description de ce fonds et de ses activités dans la partie explicative du budget 1995 de l'État finlandais.

276. La budgétisation du soutien direct au revenu de l'UE est relativement simple grâce en partie au suivi de la politique agricole commune et en partie aux règles de calcul claires établies par l'UE.

5.2.2. *Politique communautaire régionale et structurelle*

277. Avant que la Finlande n'entre dans l'UE, un système de comptabilisation des recettes versées par les fonds structurels communautaires fut établi avec le souci de ne pas modifier la répartition du travail entre les secteurs administratifs. Le même principe a été adopté en matière de budgétisation. Il fallait, notamment, déterminer si l'administration serait organisée en fonction du montant réel du fonds ou de son montant fixé comme objectif. L'on décida finalement de gérer le fonds sur la base de son montant effectif en attribuant la responsabilité de chaque fonds à un ministère spécifique et en le chargeant d'effectuer les tâches administratives correspondantes, de distribuer les dotations aux autres ministères et de déterminer la part que devait cofinancer la Finlande pour en bénéficier.

278. Les subventions reçues dans le cadre des fonds structurels constituent toujours des contributions additionnelles à des financements nationaux au moins égaux en général, à 50 pour cent du montant total. Le financement de la contribution nationale peut être assuré par des organismes privés comme publics (État, municipalités).

279. Il a été convenu, lors des négociations au sujet de l'adhésion, que la Finlande recevrait, dans le cadre des fonds structurels inclus dans le budget communautaire, des dotations représentant en moyenne 340 millions d'ECU par an (sur la base des prix de 1995), pour la période 1995-1999. Les fonds pour lesquels la Communauté a l'initiative (INTERREG, LEADER, ADAPT, Emploi, Petites et Moyennes

Entreprises, Programmes URBAN et PESCA) étant régis par le même cadre que les fonds structurels, les mesures prises à la suite d'initiatives organisationnelles doivent inclure les programmes d'objectifs appropriés.

280. Au niveau domestique, la perception des subventions financées par les fonds structurels communautaires dépend de la détermination d'objectifs planifiés ainsi que de l'élaboration de programmes nationaux et régionaux qui devront, après approbation par les autorités nationales, être négociés avec la Commission.

281. Conformément à la décision d'intention du Conseil de l'État (1994) l'administration des objectifs régionaux (6, 2 et 5b) est étroitement liée à l'administration de la politique régionale. Les programmes sont préparés par les Conseils régionaux conformément aux instructions générales du ministère de l'Intérieur et aux instructions que leur adressent les différents ministères pour les programmes entrant dans le champ de leur secteur administratif. Le ministère de l'Intérieur assemble les programmes régionaux pour constituer un document unique de planification pour chaque objectif et coopère avec les autres ministères pour en faire un ensemble harmonisé qui favorisera le développement régional. Il est ainsi possible de poursuivre, dans l'ensemble du pays, une politique régionale cohérente et adéquate.

282. S'inspirant de la même décision gouvernementale, le ministère du Travail a été chargé d'harmoniser les actions destinées à réaliser les Objectifs 3 et 4 avec les mesures du Fonds social européen. Le ministère de l'Agriculture et de la sylviculture est pour sa part, responsable, de la législation et de l'élaboration des programmes associés à l'Objectif 5a concernant la restructuration horizontale de l'agriculture.

283. Pour chacun de ses objectifs, l'administration nationale a établi un document unique concernant l'ensemble de la période (1995-1999) ou une période de 2-3 ans. Ce document, servant de référence lors des négociations avec la Commission, précise les programmes financés par les fonds structurels, les projets les plus importants liés à ces programmes ainsi que la contribution nationale et communautaire.

284. Toutes les subventions accordées, dans le cadre des fonds structurels pour financer les Objectifs 6, 2, 3, 4 et 5b sont incluses dans le budget de l'État finlandais, selon le principe de budgétisation en chiffres bruts. Chaque ligne de dépense est ensuite subdivisée par objectif et par secteur administratif. Le ministère compétent détermine ainsi les contributions qui bénéficieront à des projets spécifiques.

285. La contribution nationale au financement des programmes liés aux fonds structurels figure dans le budget de l'État finlandais sous la forme d'un élément de dépense du secteur administratif approprié. Au moment d'établir leurs budgets, les secteurs administratifs doivent en outre vérifier la part du financement de l'assistance technique, des projets pilotes, etc. qui n'est pas assurée dans le cadre des fonds structurels.

286. L'estimation et la détermination des dotations alimentant les programmes des fonds structurels dépendent en grande partie de la mise en oeuvre de ces programmes. L'on estime la périodicité des règlements séparément pour chacun des fonds, sachant que les erreurs de prévisions peuvent entraîner pour la ligne de recettes correspondante un déficit ou un excédent de plusieurs dizaines de millions de mark finlandais.

287. Le comité de travail chargé de réviser le processus de budgétisation des fonds structurels a proposé de simplifier l'ensemble du système afin de réduire le nombre des rubriques de dépenses servant à comptabiliser la part cofinancée par la Finlande. De son côté, le Service d'audit de l'État a noté, dans

son rapport sur le budget de l'État, la grande diversité du contenu informatif des rubriques communautaires en se référant davantage au manque d'informations sur les objectifs qu'aux données chiffrées. Il suggérait ainsi au ministère des finances de mettre davantage l'accent, à l'avenir dans les instructions relatives à la préparation du budget sur les commentaires descriptifs sans se limiter aux questions techniques. Des instructions révisées devraient entrer en vigueur au début du nouveau cycle de programmes de l'UE.

5.3. Les coûts liés au travail administratif et autres travaux préparatoires

288. La participation aux réunions de la Commission européenne ou du Conseil impliquant un certain nombre de dépenses, les ministères doivent déterminer lesquelles seront supportées par l'UE. S'agissant des dépenses engagées pour accomplir les devoirs et les fonctions liées à l'administration des fonds structurels, ils doivent également déterminer lesquelles pourront être remboursées par l'UE.

6. Évaluation et audit

289. Le fait que le Service d'audit de l'État finlandais soit désormais chargé du contrôle des flux financiers entre la Finlande et l'UE a nécessité l'instauration de nouveaux liens de coopération avec les autorités domestiques et les instances communautaires et, en particulier, la Commission et la Cour des Comptes Européenne.

290. Le ministère des finances a créé, en mars 1996, un comité constitué d'une personne, chargé de déterminer s'il convenait d'établir une unité de contrôle centralisée et à caractère transversal et de rechercher comment améliorer l'efficacité de la coordination horizontale au regard du processus de contrôle. Ce comité doit également vérifier, pour chaque secteur administratif, les exigences imposées aux systèmes de suivi par les réglementations sur le contrôle de la gestion des finances communautaires et la possibilité de les respecter.

7. Conclusion

291. Durant la première période de l'adhésion, l'on a établi les modalités fonctionnelles et opérationnelles du traitement quotidien des questions communautaires en cherchant à en organiser la gestion au sein de l'administration publique. Cet objectif a été atteint en utilisant les structures existantes et en élargissant le champ des responsabilités des fonctionnaires aux questions européennes dans chaque domaine de leur compétence. Dans la mesure du possible, l'on a évité de créer des unités distinctes ou d'affecter spécifiquement du personnel au traitement des affaires européennes. Plutôt que d'encourager le recrutement de nouveaux employés, l'on a conseillé aux ministères et aux agences de réorganiser et d'évaluer leurs tâches et responsabilités de façon à pouvoir traiter ces nouvelles questions. Cette stratégie a réussi grâce à la formation intensive dispensée aux fonctionnaires. Il a été ainsi possible d'élargir leur connaissance des affaires communautaires et d'instaurer un niveau de compétence adéquat en dépit du recrutement de plusieurs spécialistes par des organisations communautaires.

7.1. Travail de programmation arbitraire

292. Si certains des problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre des programmes des fonds structurels étaient liés à la phase de démarrage, des problèmes sous-jacents subsistent. L'application des

réglementations, des procédures et des contrôles communautaires aux pratiques simplifiées d'une culture fondée sur la confiance mutuelle et le partage des responsabilités — ce qui élimine les sureffectifs dans l'administration — a posé des difficultés. En ce qui concerne les politiques régionales, l'harmonisation des politiques de l'UE avec les programmes nationaux et les plans établis par la Finlande pour réaliser les objectifs régionaux des fonds structurels a suscité un certain nombre d'incompatibilités au niveau régional. Il a été nécessaire de renforcer les liaisons et d'établir de nouveaux systèmes de suivi et de nouvelles procédures administratives. Les ministères responsables de l'administration des fonds s'y sont engagés activement mais une plus grande coopération aurait permis d'intégrer davantage les systèmes et d'éviter les chevauchements avec les systèmes de suivi de l'UE.

7.2. *Des systèmes complexes et un trop grand nombre d'acteurs*

293. Les systèmes de subventions et de dons de l'UE se sont avérés plus compliqués qu'on ne le prévoyait, sur le plan des réglementations et des procédures. La proposition de financement national des programmes communautaires doit, en effet, figurer dans le budget du ministère responsable de l'octroi de ces aides. Mais le champ d'application de ces programmes étant très étendu, presque tous les ministères sont concernés. Le Service de contrôle de l'État a souligné qu'il fallait reconsidérer cette manière de procéder qui crée de la confusion et complique la mise en oeuvre des programmes.

294. Les différents programmes — les programmes nationaux et régionaux, ceux de la Commission, des ministères responsables des fonds et, enfin, des autorités chargées de la mise en oeuvre — constituent un ensemble fort complexe et cette complexité a entraîné, au niveau national, des incompatibilités et des problèmes de coordination de l'utilisation des fonds communautaires et de la part cofinancée par la Finlande.

295. Le budget de l'État étant préparé pour un exercice financier (id. l'année calendrier) alors que les programmes communautaires s'étendent sur plusieurs années, la gestion financière s'en ressent tant au niveau de coordination central qu'aux niveaux régional et local.

7.3. *Le suivi*

296. Dès les premiers stades de la mise en oeuvre des programmes communautaires, l'on a insisté sur l'importance du suivi et du contrôle. À ce propos, la création du système de suivi du programme lié à l'objectif régional 6 a posé plusieurs problèmes en raison de son introduction récente, de l'ambiguïté de plusieurs de ses objectifs et de la diversité de son contenu, par ailleurs, difficile à maîtriser.

297. Les faiblesses des systèmes de suivi ont provoqué des retards dans le règlement des dotations communautaires qui ont nécessité un recours accru aux sources de financement domestiques, avec des coûts additionnels pour l'État.

7.4. *Une charge de travail alourdie*

298. Comme l'on ne pouvait déterminer précisément à l'avance la charge de travail additionnelle, les retards se sont accumulés au sein de l'administration et n'ont pas encore été résorbés. Le ministère de l'Agriculture et des Forêts ayant dû faire face à la charge la plus lourde, il a fallu renforcer ses effectifs, à tous les niveaux (national, régional et local).

299. Il se peut que l'on n'ait pas assez insisté, au départ, sur la nature précise et les exigences du travail de programmation. La formulation des programmes aurait dû, en effet, commencer plus tôt et être plus approfondie. La transcription des idées et des objectifs en un programme de développement fondé sur des projets a exigé beaucoup de travail et a constitué, pour toutes les parties impliquées, un processus exigeant d'apprentissage. En fait, durant les deux premières années de l'adhésion, le ministère des finances et les ministères responsables ont dû effectuer une série complémentaire de négociations pour élaborer le budget de l'État.

7.5. *Nécessité d'un renforcement de la coopération*

300. Outre l'inexpérience des ministères responsables des fonds à l'égard de leur nouveau rôle de coordination transversale, il faut également tenir compte des difficultés du travail de planification et de la complexité des systèmes de subventions communautaires.

301. L'introduction dans le travail de planification de systèmes de pilotage fondés sur les résultats a constitué une source de friction. Il apparaît, certes, nécessaire de poursuivre les efforts de rationalisation de l'administration nationale. Mais, le système de supervision, lourd et à plusieurs paliers, exigé par les réglementations communautaires continuera certainement de susciter des problèmes au sein de l'administration nationale. La création de systèmes de supervision et de suivi devrait avoir pour objectif de faciliter l'accomplissement des tâches administratives et d'en renforcer la pertinence tout en permettant de suivre de manière suffisamment précise les flux monétaires de l'UE.

7.6. *Programme complet de formation des fonctionnaires*

302. Le processus d'ajustement à l'adhésion a été considérablement facilité par les programmes extensifs de formation de l'administration publique supportés et coordonnés par le ministère des finances. La motivation des fonctionnaires a également constitué un facteur essentiel. Dès les premiers stades préparatoires, un programme de formation, comportant plusieurs étapes, a été lancé au sein des unités administratives centrales et des ministères. Dans ces derniers particulièrement, on a mis au point un cours de base sur l'UE, destiné à toutes les catégories de personnel. Par la suite, on a élaboré des cours plus spécialisés à l'intention des fonctionnaires chargés de la préparation et du traitement des questions européennes.

303. La croissance régulière au cours des dernières années des fonds destinés à financer la formation à l'intégration dans l'Europe a permis de mettre au point un programme d'ensemble incluant des cours élémentaires et des cours linguistiques comme des entraînements et des études plus individualisés.

304. Le ministère des finances, en étroite coopération avec les responsables de la gestion financière des ministères sectoriels, a planifié les changements nécessaires des systèmes de budgétisation et de gestion financière de façon à prendre en compte de manière adéquate les points de vue opérationnels lors de la création des systèmes et des procédures communes.

FRANCE
Par Benoît Chevauchez¹⁰

10. Benoît Chevauchez (Droit - I.E.P Paris - E.N.A) a fait l'essentiel de sa carrière au ministère des Finances (Direction du Budget). Il est aujourd'hui Administrateur Principal au sein du Programme SIGMA.

1. Introduction

305. Parmi tous les pays de l'échantillon retenu, la France présente une caractéristique particulière : Membre fondateur de la CEE, elle n'a jamais eu à s'adapter à des règles communautaires préétablies, mais elle a contribué à leur création progressive ; aussi, le présent mémoire n'insistera pas particulièrement sur les efforts d'adaptation entrepris par l'administration française mais analysera d'une façon générale les liens budgétaires et financiers entre la France et l'Union européenne du point de vue tant de l'organisation institutionnelle et administrative que des procédures financières et comptables.

306. Ce mémoire sera complété par un deuxième document consacré aux questions d'audit et de contrôle qui est contenu dans l'étude SIGMA N° 20 intitulée *Incidences de l'adhésion à l'Union européenne — Partie 2 : L'audit externe*. On soulignera cependant que, compte tenu des pratiques et de la culture administratives françaises, la gestion des fonds et leur contrôle sont étroitement mêlés, ce qui rend sans doute un peu artificiel le découpage en deux documents

307. On présentera d'abord le cadre général administratif et budgétaire de la France puis quelques indications générales sur l'incidence du budget européen sur le budget français ; seront ensuite abordées la gestion des ressources propres puis celle des dépenses.

2. Le cadre institutionnel

308. On présentera brièvement, d'abord l'organisation de l'État puis celle des collectivités locales.

2.1. L'État

309. Il dispose, pour la mise en oeuvre de la politique du gouvernement, des services centraux des différents ministères : une vingtaine de ministères principaux avec, selon les circonstances politiques un certain nombre de ministères délégués et de Secrétaires d'État ; ces administrations centrales, organisées selon un principe hiérarchique assez fort sont découpées en directions (de 3 ou 4 à une quinzaine par ministère) qui sont responsables des fonctions d'études, de conception, de législation et de contrôle mais n'ont en principe aucune responsabilité de gestion directe.

310. Les tâches d'exécution et de gestion sont, dans la plupart des grands ministères, confiées à des services locaux répartis sur l'ensemble du territoire ; au niveau du département, les services locaux de chaque ministère sont coordonnés sous l'autorité du Préfet, fonctionnaire de l'État directement nommé par le Gouvernement ; depuis une vingtaine d'années, le Préfet de Région, qui est en même temps Préfet du département le plus important de la région, s'est vu confié un rôle croissant de coordination de l'action de ses collègues départementaux (4 à 6 en moyenne).

311. Le ministère des Finances, généralement regroupé avec celui de l'économie, est responsable de la conception de la politique fiscale (Service de la Législation Fiscale) et de la collecte des impôts répartie entre la Direction Générale des Impôts (pour les impôts directs et la TVA européenne — 80 000 agents) et la Direction Générale des douanes et des droits indirects (pour les droits de douanes, et la TVA extra-communautaire 19 000 agents) ; la Direction du Budget (250 agents) prépare et gère le budget de l'État dont l'exécution comptable et financière est assurée par la Direction de la Comptabilité Publique (également chargée de la comptabilité et de la trésorerie des collectivités locales — 56 000 agents). À cheval sur les deux ministères, se trouvent les directions du Trésor, chargée notamment de la dette

publique et des relations financières extérieures, et de la Prévision chargée de l'étude et de la prévision économiques.

312. Comme tous ses collègues, le ministre des Finances dispose de "Services extérieurs" et, en particulier, du réseau du Trésor Public dirigé, dans chaque département par un "Trésorier-Payeur-Général" : ces services, rattachés à la Direction de la Comptabilité Publique, ont plusieurs fonctions : caissier de toutes les recettes et dépenses des collectivités publiques (État + CL) qui sont gérées dans le compte unique du Trésor ; comptable des opérations de recettes et de dépenses du budget de l'État et des CL ; plus récemment, ils ont reçu certaines missions de contrôle a priori des engagements de dépenses, effectués au plan local, à partir du budget de l'État ; enfin, à titre résiduel, ils restent collecteurs d'une partie de l'épargne nécessaire au financement de la dette publique.

2.2. L'organisation budgétaire de l'État

313. Le budget de l'État est préparé sous la responsabilité du ministre des Finances par la Direction du Budget qui a un rôle prééminent sur toute la procédure de préparation et d'exécution ; le vote par le Parlement apporte généralement peu de modifications au projet gouvernemental, en particulier sur le volet dépenses :

314. Une fois voté, au plus tard le 31/12, et après le contrôle du Conseil Constitutionnel, organe indépendant chargé de vérifier la constitutionnalité des lois, les crédits sont mis en oeuvre par chacun des ministres qui désigne à cet effet des "ordonnateurs", centraux et locaux (les ordonnateurs locaux sont des délégués territoriaux des ordonnateurs centraux), chargés d'engager, en son nom et sous sa responsabilité, les dépenses inscrites au budget des ministères : recrutement et paiement des fonctionnaires ; signature des marchés publics ; octroi de subventions etc.

315. Toutefois, pour devenir juridiquement définitif et engager l'État vis-à-vis d'un tiers, un engagement doit être préalablement visé par un "Contrôleur Financier" nommé par le Ministre des Finances et travaillant sous l'autorité de la Direction du Budget ; lorsque l'engagement est effectué au niveau local par l'ordonnateur d'un service territorial de l'État, souvent le Préfet, le contrôle financier est assuré par un collaborateur du TPG travaillant sous l'autorité de la Direction du Budget

316. Par ailleurs, les ordonnateurs ne disposent pas directement des fonds nécessaires au paiement des sommes engagées : les paiements sont effectués par les comptables de la Direction de la Comptabilité Publique, au niveau départemental, par exemple, c'est le TPG) sur instruction donnée par l'ordonnateur ; le comptable est alors obligé de payer, si l'ordre de paiement est régulièrement établi ; tout paiement irrégulier met en jeu la responsabilité pécuniaire personnelle du comptable ; les comptables souscrivent donc une assurance à cet effet.

2.3. Les collectivités locales

317. La France connaît, depuis le début des années 80 un mouvement de décentralisation qui a transféré des pouvoirs et des ressources importants aux trois niveaux de collectivités locales :

- les 25 régions de création récente (années 70) compétentes pour le financement des grandes infrastructures, pour la formation professionnelle et, dans une certaine mesure, pour les constructions universitaires ;

- les 100 départements, vieux de deux siècles, compétents pour l'aide sociale, certaines infrastructures, partiellement, l'enseignement secondaire ;
- les 36 000 communes, que l'on s'efforce laborieusement de regrouper, sont responsables des équipements locaux, des transports urbains, de certains hôpitaux, des écoles primaires et de l'animation culturelle et sportive.

318. Chacune de ces collectivités locales est gérée par un conseil élu au suffrage universel direct ; leurs budgets sont financés pour partie par des impôts locaux, pour partie par des transferts globaux et automatiques de l'État ; ces budgets sont votés librement par les conseils élus, sous réserve d'un contrôle de légalité, et sont mis en oeuvre par l'exécutif local (par exemple, le maire pour la commune).

319. Toutefois les services financiers de l'État restent très présent au niveau de l'exécution des budgets locaux : d'une part, les fonds des collectivités locales sont obligatoirement déposés au compte unique du Trésor (de l'État) et gérés par lui ; en contrepartie, l'État garantit aux collectivités locales une alimentation régulière en trésorerie ; d'autre part, la loi prévoit que le caissier/comptable de chaque collectivité locale est un fonctionnaire de l'État appartenant à la Direction de la Comptabilité Publique (DCP) du ministère des Finances : sur les 58 000 agents de cette administration, environ 40 pour cent travaillent en fait pour les collectivités locales (gratuitement).

320. Le contrôle des finances locales est assuré par les Chambres Régionales des Comptes, créées en 1982 à raison d'une par région (25) ; rattachées pour leur gestion à la Cour des Comptes qui en est également l'instance d'appel, les CRC ont une double compétence : une compétence juridictionnelle sur la régularité des comptes des comptables locaux complétée par un jugement (avis *ex post* sans conséquence juridique) sur la bonne utilisation des fonds par les élus locaux ; précisons que les Chambres Régionales des Comptes n'ont aucune compétence sur les comptes de l'État au niveau local.

3. Les enjeux du budget communautaire pour les finances publiques françaises

321. On rappellera ici pour mémoire quelques données macro-économiques : sur un PIB de 8 000 milliards de francs français pour 1996 les finances de l'État représentent 21 pour cent, les finances locales 9 pour cent et les finances sociales 22 pour cent.

322. Pour la même année 1996, la contribution totale de la France au budget communautaire s'est élevée à 89 milliards de francs français soit 15 fois plus qu'en 1981 ; la part des prélèvements européens sur les recettes de l'État a donc fortement augmenté passant de la même période de 3,8 pour cent à 6,3 pour cent ; très fort jusqu'en 1988, le rythme de croissance des prélèvements communautaires s'est toutefois ralenti ces dernières années, connaissant même une baisse en 1995 ; pour la dernière année connue (1995), les différents éléments de la contribution française se répartissaient comme suit (en chiffres bruts):

- ressource TVA : 62 pour cent ;
- ressource PNB : 21 pour cent ;
- droits de douanes et prélèvements agricoles : 13 pour cent ;
- cotisations sucre : 3 pour cent.

323. Les dépenses communautaires au profit de la France représentaient 9,9 milliards d'ECU en 1994 soit 16,5 pour cent des dépenses "réparties"; cette situation repose sur l'importance des financements obtenus au titre de la PAC : 24 pour cent des dépenses agricoles communautaires sont effectuées en France ; la situation des fonds structurels est moins favorable puisque, sur la période 1994-1999 la France

n'aura bénéficié que de 9 pour cent environ des crédits du FEOGA-Orientation, du Fonds Social Européen et du Fonds Européen de Développement Régional ; en définitive, les crédits communautaires reçus par la France se répartissent comme suit (paiements 1995) :

- FEOGA-Garantie : 83 pour cent (dont 62 pour cent pour les céréales et les oléagineux et 21 pour cent pour les productions animales) ;
- FSE : 6 pour cent ;
- FEDER : 4 pour cent ; et
- FEOGA-Orientation : 2,5 pour cent.

324. En définitive et même s'il faut être très prudent avec ces notions de "retour", la France est le 4^e contributeur net avec un solde négatif de 1,7 milliards d'ECU (1994) après l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ; par habitant, cette contribution nette représente 46 ECU.

4. L'administration du budget communautaire en France

325. Sur le plan administratif, les acteurs concernés sont les suivants :

- À Bruxelles, la Représentation Permanente (RP) comporte une cellule budgétaire (trois personnes) sous l'autorité du Conseiller financier ; bien entendu, cette cellule travaille en liaison avec les autres membres concernés de la RP : Conseiller Agricole, Social, Régional ; un membre de la RP accompagne toujours en principe, les fonctionnaires parisiens qui assistent aux réunions des différentes formations du conseil ou des comités de la Commission ; toutes les informations circulant entre Paris et Bruxelles, dans les deux sens doivent en principe être centralisées par la RP.
- À Paris, le correspondant de la RP est le Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes (SGCI) ; rattaché au Premier Ministre, et souvent dirigé par un membre de son cabinet personnel, le SGCI comprend environ 150 personnes provenant de tous les ministères ; un conseiller financier, assisté d'une demi-douzaine de personnes, coordonne tous les dossiers budgétaires, financiers et fiscaux.

326. En matière budgétaire, les principaux services ministériels concernés sont les suivants :

- la Direction du Budget qui a un rôle déterminant sur l'ensemble, tant en recettes qu'en dépenses ; elle assistée, pour les aspects macro-économiques et la détermination des ressources TVA et PNB, par la direction de la Prévision, et l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) ;
- L'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) qui sous l'autorité de la DCP tient le compte unique de l'État et qui, à ce titre contrôle la gestion quotidienne des mouvements de fonds, dans les deux sens, entre Paris et Bruxelles ;
- la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) pour les ressources propres "traditionnelles" ;
- les directions budgétaires des ministères dépensiers qui sont concernés par la négociation et la mise en oeuvre du budget européen : essentiellement le ministère de l'Agriculture et les Offices d'Intervention agricole qu'il contrôle ; le ministère de l'Intérieur avec la Délégation à

l'Aménagement du Territoire et de l'Aide Régionale (Datar) pour le FEDER ; le ministère des Affaires Sociales avec la Délégation à la Formation professionnelle pour le FSE.

327. Pour la négociation du budget communautaire, le rôle respectif de chacun peut être ainsi décrit :
- la RP à Bruxelles et le SGCI à Paris ont un rôle général de coordination et d'information ;
 - la Direction du Budget (bureau Europe : six personnes) conduit l'ensemble de la procédure ;
 - pour le cadrage macro-économique et les ressources propres, elle est assistée de la direction de la Prévision et, marginalement, de celle des Douanes et des services fiscaux ;
 - ensuite les amendements français au projet de budget sont préparés lors de séries de réunions au SGCI avec la Direction du Budget et chacun des ministères dépensiers concernés ; en cas de désaccord, l'arbitrage du Premier Ministre est demandé et généralement rapidement obtenu.
328. Pendant tout le déroulement de la procédure de navette entre le Conseil et le Parlement (et notamment au comité budgétaire) la Direction du Budget conjointement avec le Conseiller Financier de la Représentation Permanente, assure la défense des intérêts français sous le contrôle du SGCI qui s'assure du caractère interministériel des positions défendues.

5. La gestion des "ressources propres"

329. Il existe deux grandes catégories de ressources : les ressources propres traditionnelles et les ressources basées sur la TVA et le PNB.
330. *Les ressources propres traditionnelles*, droits de douanes et prélèvements agricoles ainsi que cotisations sucre (sauf la cotisation stockage-sucre directement perçue par l'organisme d'intervention compétent : le Fonds d'Intervention et de Régulation du marché du sucre (FIRS) qui reverse en juin un acompte, puis en décembre le solde) et montants compensatoires monétaires sont collectés par la DGDDI ; administration de 19 000 fonctionnaires, elle ne consacre qu'une faible partie de ses moyens à la collecte des recettes communautaires ; après encaissement des fonds par ses propres comptes, elle les transfère à l'ACCT via les TPG sur le compte pivot de la Commission (ouvert en franc) : ces virements interviennent le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois qui suit celui de leur constatation, déduction faite des 10 pour cent de frais de perception qui sont rattachés au budget général de l'État ; mais la Commission, peut, dans certaines circonstances, demander le versement anticipé de certaines échéances.
331. *Les ressources TVA et PNB* sont estimées et prévues dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire ; au comité des ressources propres, la délégation française est principalement composée par une équipe mixte Budget/Prévision ; en fonction des résultats de la procédure, la Direction du Budget adresse ensuite, le premier jour ouvrable de chaque mois à l'ACCT un ordre de virer au compte pivot de la Commission une somme représentative du 12^e de la contribution budgétaire votée au titre de la TVA et du PNB ; la Commission peut toutefois demander certains versements anticipés.
332. Le compte "pivot" de la Commission peut également être crédité d'autres sommes en provenance du budget français, par exemple : contributions au FED (Fonds Européen de Développement) ou encore transferts représentant le remboursement de sommes rejetées par la Commission dans le cadre des procédures d'"apurement".

333. Sur le plan budgétaire interne, les ressources propres de la Communauté sont techniquement traitées comme des prélèvements sur les recettes du budget national, au même titre que certains prélèvements sur les recettes nationales effectuées au profit des collectivités locales ; critiquée par la Cour des Comptes française cette procédure a été récemment modifiée sur un plan formel : un article de la loi de finances française, votée généralement en décembre de l'année qui précède l'exercice en cause, indique le montant global prévisionnel des prélèvements sur recettes qui seront effectués au profit du budget européen l'année suivante : introduit pour des raisons purement politiques, le vote de cet article n'a aucun effet juridique.

6. La gestion des dépenses

334. Plus compliquée que la gestion des recettes, elle est différente pour chacune des grandes catégories de dépenses communautaires.

335. Pour le FEOGA-Garantie, le rôle le plus important est joué par les offices d'intervention agricoles agréés, au nombre de 11, soit un par grande catégorie de production : l'Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC) pour les céréales, l'Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers (ONILAIT) pour le lait, etc. Organisée selon des structures similaires, ces offices sont des établissements publics de l'État, gérés par des conseils d'administration comprenant des représentants des professions agricoles concernées et des fonctionnaires représentant le ministre de l'Agriculture et celui des Finances ; le directeur de chaque office est nommé par le Gouvernement, le personnel des offices, dont les dépenses de fonctionnement sont couvertes par un subvention du ministère de l'Agriculture, est composé de fonctionnaires, pour la plupart en provenance du ministère de l'agriculture ; l'agent comptable, responsable sur ses biens personnels, est un fonctionnaire des finances, nommé conjointement par le ministre des Finances et celui de l'Agriculture. Les principales décisions, notamment comptes et budgets doivent être approuvées par les ministres des Finances et de l'Agriculture . Des Contrôleurs d'État, nommés par le ministre des Finances, sont présents pour assurer un contrôle des engagements et une surveillance générale de la situation financière de l'Office.

336. Une agence de coordination, l'Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole (ACOFA), commune à l'ensemble des offices assure trois fonctions :

- gestion commune de trésorerie ce qui peut la conduire — dans des conditions encadrées par la réglementation communautaire, à emprunter pour préfinancer certains transferts communautaires ;
- contrôle des dépenses et établissement de rapports ;
- gestion de services communs (informatique, achat, paie).

337. Ces offices assurent 95 pour cent des paiements du FEOGA garantie. Pour les dépenses qu'ils mettent en oeuvre au nom de la Commission le rôle des Offices est assez large : tout, d'abord, lors des phases de préparation et de négociation du budget européen ils fournissent au ministère de l'Agriculture et au ministère du budget français des éléments de prévision et de planification des besoins pour l'exercice suivant ; ensuite, pendant l'exécution du budget ils transmettent chaque mois à la Commission, via le ministère du Budget, leurs demandes de versements suivant une périodicité propre à chaque type de production et d'aides, mais en général mensuellement ; après examen à Bruxelles au sein du comité de gestion compétent, la Commission leur verse les fonds jugés nécessaires par un ordre de virement adressé à l'ACCT par débit du compte pivot qu'elle y détient. Si nécessaire, la Commission aura approvisionné à due concurrence son compte à l'ACCT par prélèvements sur ses disponibilités détenues ailleurs. Les

Offices ainsi alimentés distribuent les aides aux ayants droits après examen des dossiers de demande ; enfin l'Office participe aux contrôles et aux éventuelles opérations d'apurement.

338. Quelques dépenses sont toutefois payées directement par le ministère de l'Agriculture ; c'est principalement le cas de la "prime à la vache allaitante" : les dossiers sont alors instruits par les DDA (directions départementales de l'agriculture, qui sont les services territoriaux du ministère de l'Agriculture : 1 par département). Dans ce cas, préalablement au paiement de la dépense et après que les fonds aient été mis à la disposition de l'État français par un ordre de virement adressé par la Commission à l'ACCT, un crédit budgétaire d'un montant équivalent doit être ouvert dans le budget du ministère de l'Agriculture : c'est la procédure du "fonds de concours" qui permet ainsi en cours d'année et sans vote du Parlement, d'augmenter les moyens budgétaires d'un montant égal à la contribution reçue d'un tiers. Ainsi intégrées au budget national, les dépenses seront ensuite mises en oeuvre dans les conditions normales de la procédure française :

- engagement par l'ordonnateur (en l'espèce le DDA) au nom et pour le compte du Ministre ;
- paiement par le comptable (en l'espèce le TPG) ;
- contrôle par la Cour des Comptes (nationale) dans les conditions de droit commun.

339. Toutefois, compte tenu de la réforme de la PAC qui privilégie les aides directes à la personne plutôt que les aides indirectes aux produits, le schéma ci-dessus a connu des modifications substantielles. Pour les aides directes attribuées en fonction de la surface pour les céréales et les oléagineux et du nombre d'animaux pour la viande, les dossiers d'aide sont instruits et préparés par les DDA qui par leur forte présence sur le terrain ont une meilleure connaissance des exploitations. Ces dossiers sont ensuite transmis aux offices qui en assurent le paiement.

340. La réforme de la PAC a ainsi introduit un véritable bouleversement dans les méthodes de travail des administrations compétentes qui ont eu à traiter en quelques mois des centaines de milliers de dossiers individuels complexes là où elles ne traitaient auparavant que quelques milliers de dossiers de paiement.

341. Pour les fonds structurels — FEOGA-Orientation, FEDER, FSE et IFOP — la procédure, assez différente de ce qui vient d'être décrit, suit un schéma semblable qui s'articule autour du rôle très important donné au Préfet de Région ou plus exactement à son principal adjoint chargé des affaires économiques : le SGAR (secrétaire général pour les affaires régionales).

342. La programmation des crédits est faite au sein d'un comité régional de coordination qui regroupe autour du SGAR tous les chefs de service régionaux concernés (agriculture, équipement, affaires sociales) et les responsables des collectivités locales. Une fois les décisions d'attribution prises par la Commission (DG VI, V ou XVI suivant les cas), les fonds sont transférés au budget français par la Commission, par ordre de virement sur son compte pivot à l'ACCT, puis rattachés au budget du ministère concerné par voie de fonds de concours. La dépense est ensuite payée par les services territoriaux compétents (ordonnateur local pour l'engagement ; TPG de Région pour le paiement). Le suivi de l'ensemble du processus est assuré par un "comité de suivi", formé par le comité de coordination présenté ci-dessus et d'un représentant de la Commission.

Annexe 1. Protection des intérêts financiers de la Communauté

Exemples de fraudes constatées par la Douane française et mettant en jeu des ressources propres ou des aides FEOGA

1. Politique agricole commune

1.1. Le premier exemple porte sur une contrebande de beurre hongrois

343. Une brigade des douanes a procédé, à la frontière franco-italienne, à la saisie de 23 tonnes de beurre d'origine hongroise importées en contrebande, révélant ainsi une fraude au budget communautaire. Les investigations menées ultérieurement par les services douaniers ont permis de démontrer que le chauffeur routier, de nationalité allemande, avait pris en charge la remorque sur une aire de stationnement d'autoroute en Autriche. Le chauffeur a volontairement effectué un détour de plusieurs centaines de kilomètres pour se rendre en Belgique et y procéder aux formalités de dédouanement, plus précisément au port d'Anvers où la marchandise a été déclarée comme étant une sauce alimentaire soumise à une taxation réduite lors de la mise à la consommation dans le territoire de la Communauté.

344. Sans l'intervention des agents des douanes françaises, l'importation frauduleuse de ces 23 tonnes de beurre, destinées à l'Italie, aurait entraîné une perte de 400 000 francs pour le budget de l'Union européenne, au titre des prélèvements de la politique agricole commune.

1.2. Le deuxième exemple porte sur 14 000 tonnes de poudre de lait d'origine pays tiers

345. La Commission européenne avait initié une enquête sur les activités d'une société dans le secteur des produits laitiers. Des recherches diligentées au niveau national par la Douane française ont abouti à la découverte d'un réseau complexe de relations commerciales entre deux sociétés, réseau qui permettait à la fois d'éluder des prélèvements agricoles à l'importation et de percevoir des restitutions à l'exportation.

346. Afin d'honorer ses contrats avec l'Algérie (pour 13 945,5 tonnes), la première société achetait de la poudre de lait en Pologne et en République tchèque par l'intermédiaire de sa filiale britannique. La poudre était alors entreposée dans un autre État Membre avant son exportation. Cette mise en entrepôt sous douane permettait d'interrompre légalement le régime de transit sous lequel était placée la poudre de lait. Les poudres de lait d'origine pays tiers ont alors été assimilées à des poudres d'origine communautaire grâce à un système de double facturation et de falsification de documents d'accompagnement et de transport maritime. Les prélèvements à l'importation n'ont donc pas été acquittés et des restitutions à l'exportation, versées sur les produits agricoles communautaires, ont été sollicitées.

347. Un second axe de fraude consistait, par des procédés identiques, à reverser frauduleusement sur le marché européen des marchandises sans acquitter les prélèvements.

2. Produits industriels

348. Deux infractions ont été constatées lors du contrôle des opérations de deux sociétés françaises sur des importations de bicyclettes de 1992 à 1995 non soumises à paiement de droits et taxes en raison de l'origine déclarée Vietnam. L'enquête a permis de démontrer que tous les composants (cadres, fourches, guidons, moyeux, jantes, freins) étaient importés de Chine au Vietnam et représentaient 99 pour cent du prix départ-usine des bicyclettes. Seul l'assemblage final était réalisé au Vietnam. Cette constatation donnait à penser que la production des bicyclettes avait été transférée de la Chine vers le Vietnam afin d'éviter le paiement du droit antidumping instauré sur les bicyclettes chinoises et de bénéficier indûment du régime des préférences tarifaires.

349. Dans le cadre du règlement CEE 1468/81 relatif à l'assistance mutuelle administrative, la France a communiqué un avis de fraude à l'UCLAF (Unité pour la Coordination de la Prévention de la Fraude de la CE) dans le but d'étendre les contrôles aux autres États Membres concernés et de diligenter une enquête communautaire au Vietnam.

350. Cette dernière, réalisée en 1995, a permis d'aboutir à l'annulation des certificats d'origine par les autorités vietnamiennes et de recueillir les preuves que la délocalisation de la production avait été organisée dans le seul but de contourner le droit antidumping. Les deux sociétés se sont vues notifier une fausse déclaration d'origine. Les importations qui portaient sur des valeurs respectives de 79,3 et de 162,5 millions de francs avaient éludé le paiement de droits de douane d'un montant de 6 et 27 millions de francs.

3. Régime du transit

351. Des constatations ont été effectuées sur des chargements de textiles importés en contrebande et revendus dans la région parisienne. L'affaire a commencé avec une saisie de 6 341 chemises d'origine indienne dans l'entrepôt d'une société parisienne. Les marchandises ne faisaient l'objet d'aucune déclaration d'importation à leur arrivée en France. Elles étaient déclarées en transit (donc en suspension de droits et taxes) à destination de la Belgique en vue d'y être dédouanées.

352. Ces marchandises étaient en réalité livrées directement aux destinataires parisiens sans paiement des droits et taxes et au mépris total des règles du commerce extérieur qui prévoient des quotas d'importations dans le cadre de l'accord multi-fibres passé entre l'Union européenne et certains pays tiers. Les titres de transit étaient adressés par courrier au transitaire belge qui procédait à leur apurement en établissant des déclarations en douane factices.

353. Une autre constatation a par ailleurs été effectuée dans des conditions analogues, sur deux conteneurs de pantalons "jeans" importés des États-Unis via la Belgique.

4. Marchandises dites "sensibles"

354. Les mouvements frauduleux de cigarettes, qualifiées de marchandises sensibles car soumises à forte taxation et de grande fraude, s'inscrivent dans le cadre de la grande contrebande. S'ils ont pu éviter le territoire français durant l'année 1995, manifestement ils l'empruntent à nouveau. En témoignent plusieurs constatations consécutives au contrôle de chargements en transit. Ces chargements, d'un poids moyen avoisinant douze tonnes, visaient à alimenter le marché clandestin espagnol ou italien.

355. L'interception au Perthuis au printemps dernier de 33 tonnes de cigarettes en est la parfaite illustration. Il s'agit de la plus importante saisie de cigarettes réalisée à ce jour par les services douaniers

français. Ces marchandises ont été découvertes dans trois camions — deux immatriculés au Liechtenstein, le troisième en Suisse — qui se dirigeaient vers la frontière espagnole. Ces véhicules étaient munis de faux scellés douaniers. Ils étaient censés transporter, selon les documents de transit détenus par les chauffeurs, des tubes de plastique entre la Suisse et le Portugal. Les cigarettes saisies semblent avoir été chargées en Italie, très vraisemblablement à Naples.

356. De nombreuses constatations permettent d'affirmer que le trafic de moyenne importance reste quant à lui circonscrit pour l'essentiel à la frontière andorrane et à la région Nord-Pas de Calais. Les cigarettes saisies à l'encontre de petits trafiquants ont pour principales destinations le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne. Ce trafic est très souvent lié à celui de l'alcool, comme l'attestent de nombreuses saisies mixtes relevées principalement à l'encontre de ressortissants britanniques.

PORTUGAL
Par Vitor Caldeira¹¹

-
11. Vitor Caldeira est Inspecteur Général Adjoint des Finances à l'Inspection Générale des Finances (IGF) au Portugal. Il est responsable de la planification et de la surveillance de l'activité de l'IGF portant sur le contrôle financier des ressources propres et de la dépense communautaire, ainsi que de la coordination du système de contrôle interne national relatif aux flux financiers à destination et en provenance de la Communauté. Il est également chargé de représenter l'IGF à l'extérieur sur ces questions. M. Caldeira est membre du Comité Consultatif de la CE sur les mesures anti-fraude (COCOLAF).

1. Résumé du chapitre

357. Le présent document est destiné à dresser un tableau d'ensemble de l'impact provoqué par l'entrée du Portugal dans l'Union européenne sur le contrôle financier et le système de budgétisation portugais. Les principaux changements sont soulignés, l'accent étant mis sur les difficultés concrètes et opérationnelles rencontrées et sur les solutions adoptées pour les résoudre.

358. Les effets de l'accession portugaise à l'Union européenne sur la budgétisation et le contrôle financier se sont fait sentir avant même l'accession. Certains enseignements pour l'avenir pourront être tirés de notre expérience.

359. Il est essentiel de dispenser, au moins un an avant d'entrer dans l'Union européenne, un programme de formation complet traitant des aspects généraux des organisations et des procédures communautaires aux fonctionnaires désignés pour l'exécution des tâches touchant à ces questions. Il faut tirer profit au maximum de l'assistance technique offerte par la Commission européenne.

360. En même temps, les obligations réglementaires concernant la budgétisation et le contrôle financier doivent être étudiées attentivement. Il est également très important d'établir un planning préliminaire et un emploi du temps destinés à gérer la mise en application de nouvelles obligations, afin d'adapter le système de budgétisation et de contrôle national aux exigences de la CE.

361. Entrer dans l'Union européenne impliquera certainement des adaptations de la part des administrations nationales pour qu'elles puissent fonctionner correctement dans le cadre de la réglementation européenne. Toutefois, il n'existe pas de modèle idéal à reproduire. Il est important de le savoir.

362. L'accession peut provoquer un besoin de structures spécialisées dans certains domaines, notamment ceux des Fonds agricoles et des Fonds structurels, ces structures pouvant être, par exemple, les agences de paiement liées à la section Garantie du FEOGA ou une agence spécialisée dans le FSE.

363. Dans certains cas, il peut être prudent d'avoir recours à la vocation inhérente et à l'expérience de services publics existant déjà pour mettre en application les nouvelles obligations dans ce domaine.

364. Le ministère des Finances doit se doter d'une unité centrale qui assure des échanges d'informations utiles à l'intérieur (avec les autres ministères et les agences) et à l'extérieur (avec la Commission et la Représentation Permanente à Bruxelles) et qui contrôle le processus de budgétisation.

365. Une bonne coordination entre l'audit interne et le contrôle financier constitue un apport majeur au bon fonctionnement du système et à l'amélioration des relations avec l'Unité de Contrôle Financier de la Commission (DG XX).

366. Les réformes en cours conduisant à un système de contrôle financier conforme au modèle communautaire peuvent avoir des répercussions très importantes sur l'organisation nationale actuelle du contrôle financier ou de l'audit interne. Cependant, la création de nouvelles structures administratives susceptibles d'être coûteuses mérite un examen attentif.

2. Le système national

2.1. Le cadre légal de budgétisation et de contrôle financier

367. D'après la Constitution portugaise, le budget de l'État doit prendre forme de loi et il est préparé, organisé, voté et appliqué en conformité avec la loi budgétaire. Cette loi comporte des principes et des règles pratiquement équivalents à ceux que l'on trouve dans les Règlements Financiers de l'Union européenne.

368. Le Gouvernement prépare un projet de budget, sous la coordination du ministère des finances et avec la participation de tous les ministères techniques.

369. Le projet de budget doit donner la priorité aux obligations légales ou contractuelles de l'État et à ses politiques d'investissement et de développement. La Direction Générale du Budget au ministère des Finances s'est vue attribuer le rôle central dans la préparation du projet de budget.

370. Le projet de loi de finances est examiné et voté par le Parlement qui exerce ainsi la fonction de contrôle qui lui est confiée par la constitution.

371. La Direction Générale du Budget est aussi responsable du contrôle de l'exécution du budget dans toutes les administrations et de la préparation du compte général de l'État qui est soumis au vote du Parlement et au contrôle de la Cour des Comptes.

2.2. La structure organisationnelle du contrôle financier

372. Le système portugais de contrôle financier adopte un modèle distinguant différents types ou niveaux d'intervention. Il distingue les contrôles externes des contrôles internes.

373. Le contrôle externe comporte un niveau politique avec le Parlement national, et un niveau juridictionnel avec la Cour des Comptes. Cette dernière, en tant qu'institution supérieure de contrôle, est responsable de l'audit externe.

374. L'Inspection Générale des Finances (IGF) assure le contrôle interne au niveau horizontal.

375. L'IGF qui dépend directement du ministre des Finances est responsable du contrôle financier de toutes les recettes et dépenses publiques. Son intervention couvre l'ensemble des rubriques du budget de l'État et des services de l'administration publique, y compris les entreprises publiques, les municipalités et les subventions accordées à des entités privées.

376. Enfin, il existe, dans les divers ministères, des organes d'audit interne chargés d'un niveau de contrôle sectoriel.

377. Tous ces organes sont compétents pour exercer le contrôle des recettes et des dépenses du budget de l'État et du budget de la Communauté.

3. Modifications importantes apportées au système national

3.1. Les ressources propres

3.1.1. Évaluation et perception des droits de douane et des prélèvements agricoles

378. L'accèsion à l'Union européenne en 1986 n'a impliqué que des adaptations internes de la structure existante du ministère des Finances pour répondre aux nouvelles obligations d'évaluation et de perception des droits de douane.

379. L'administration des douanes endossa, sans grandes difficultés, de nouvelles responsabilités en matière d'estimation et de recouvrement des ressources propres traditionnelles. L'amélioration des qualifications des fonctionnaires à tous les niveaux ; notamment en matière de réglementation douanière communautaire, a constitué le problème essentiel.

380. A cet effet, les autorités portugaises ont organisé, avant l'accèsion, un programme de formation complet sur les ressources propres pour les fonctionnaires des douanes. Ce programme comporte un stage de 2 à 3 jours dans les services de la Commission européenne chargés des douanes et des ressources propres, pour examiner différents sujets d'ordre pratique (par exemple l'évaluation et la déclaration des ressources propres). Ces fonctionnaires portugais étaient chargés ensuite de dispenser des formations spécifiques sur ces sujets à l'ensemble des agents des douanes. Des manuels de procédures furent également élaborés pour encourager l'administration des douanes à améliorer ses résultats.

381. Le système d'information et son environnement informatique sont à l'origine de difficultés pour déclarer l'absence de prélèvement des ressources propres auprès des opérateurs (obligation B) et établir la liaison appropriée en cas d'irrégularités et de fraude à signaler à la Commission européenne, d'après les derniers amendements à la Réglementation 1552/89.

382. Le contrôle financier relève de la responsabilité de l'Unité d'Audit Interne des Douanes.

383. La coordination des actions d'audit interne concernant les ressources propres qui implique, en particulier, des inspections et des audits des organismes portugais chargés de l'évaluation, de la perception, du contrôle et du transfert des ressources propres vers la Commission européenne entre dans les compétences de l'IGF.

384. En raison de quelques difficultés opérationnelles, l'IGF n'a pu développer une action intégrée dans ce domaine que depuis deux ou trois ans. Pour éviter de faire deux fois le même travail ou de ne pas contrôler certaines zones, un gros effort est actuellement fourni pour harmoniser les tâches des deux organes d'audit.

385. L'organisation de l'administration des douanes a du être modifiée à la suite de l'établissement du marché unique en 1993. Les effectifs ont été ramenés de 2 400 personnes en 1992 à 1 700 en 1996. La Direction Générale des Douanes a été chargée, de surcroît, de l'ensemble des droits indirects.

386. Le principal problème rencontré à l'issue de cette période concerne la prévention et la lutte contre la fraude. L'une des mesures adoptées en 1993 obligea à la restructuration de l'unité douanière centrale anti-fraude, qui s'est traduite par la création, au sein de la direction des douanes, d'une division de renseignements et d'une division de prévention de la fraude.

3.1.2. *Calcul des ressources basées sur la TVA et le PNB*

a) *La contribution TVA*

387. Du fait du remplacement de la TVA par une assiette équivalant à 55 pour cent du PNB au cours des trois premières années suivant l'accession, les autorités portugaises ne portèrent pas l'attention nécessaire à l'évaluation de la ressource propre TVA.

388. Le calcul de la ressource basée sur la TVA a soulevé de ce fait certains problèmes qui commencent actuellement à trouver une solution.

389. La principale difficulté réside avant tout dans les données statistiques que doit fournir l'Institut National de la Statistique pour estimer la taxe moyenne pondérée, s'agissant d'obtenir à partir des comptes nationaux des statistiques fiables concernant l'investissement, la consommation de différents groupes de produits (auxquels sont appliqués des taux de TVA différents) et les variations de stocks. Pour résoudre ce problème, l'administration des impôts et l'Institut National de la Statistique ont signé un protocole créant un groupe de contact permanent, ce qui a permis de réaliser des progrès importants l'année dernière.

390. En second lieu, il existe encore en ce qui concerne les informations relatives à la perception de la TVA, quelques zones d'ombre à éclaircir au niveau du partage des responsabilités entre les différents services concernés : la Direction Générale du Budget et la Direction Générale du Trésor. Les changements en cours concernant le système d'information des recouvrements et la justification comptable des remboursements de la TVA¹² permettront de résoudre ce problème.

391. La nécessité de doter le service compétent de l'administration des impôts des ressources humaines et techniques suffisantes et appropriées pour pouvoir calculer la contribution basée sur la TVA représente une autre contrainte qui n'a pas été résolue. En fait, l'établissement de l'assiette constituée par la TVA nécessite en raison de sa complexité une bonne connaissance de la TVA et des comptes nationaux.. Elle implique également de posséder des logiciels informatiques spécifiques.

392. Pour la TVA, l'administration des impôts, en coopération avec la Direction Générale des Etudes et des Prévisions et la Direction Générale des Affaires Européennes du ministère des Finances, sont responsables de l'établissement des prévisions annuelles de la ressource propre basée sur la TVA. Deux hauts fonctionnaires de l'administration des impôts sont chargés plus spécifiquement de cette tâche.

393. La coordination des actions de contrôle interne concernant la ressource propre TVA qui suppose, en particulier, des audits des organismes portugais chargés de la perception, du contrôle, du calcul et du transfert de la contribution TVA vers la Commission européenne entre également dans les compétences de l'IGF.

b) *La contribution assise sur le PNB*

394. Pour que le processus d'évaluation et de budgétisation de la contribution assise sur le PNB par les autorités nationales soit correct, il est nécessaire qu'elles disposent des données statistiques envoyées à la Commission européenne par l'Institut National de la Statistique.

12. Les remboursements de TVA sont les sommes restituées à certaines entités, comme l'Armée et la Diplomatie qui sont exemptes de TVA.

395. Au Portugal, la Direction Générale des Affaires Européennes du ministère des Finances est chargée de présenter à la Commission européenne l'évaluation de la contribution PNB portugaise.

396. Pour réaliser cette évaluation, la Direction Générale des Etudes et des Prévisions du ministère des Finances fournit les renseignements appropriés sur les prévisions macro-économiques et les prévisions de taux de croissance du PNB, éclairés par les données provenant de l'Institut National de la Statistique.

397. Il a fallu faire face, dans ce domaine, à certaines contraintes dues au manque d'échange d'informations entre ces services. Le problème a été résolu grâce à un protocole de collaboration technique établi en 1993 qui fixe des obligations claires à chacun des deux services en matière de coopération pour l'établissement des prévisions du PNB.

3.1.3. Procédures de transfert et de comptabilisation des contributions versées à l'Union européenne

398. Pour créer les meilleures procédures de transfert et de comptabilisation des ressources propres destinées à l'Union européenne, il était nécessaire d'adapter les règles de la procédure budgétaire.

399. Une ligne budgétaire spécifique a été créée pour enregistrer l'estimation, la perception et le transfert des ressources propres traditionnelles. D'autres contributions (ressources TVA et PNB) sont inscrites sur une ligne spécifique du budget du ministère des Finances selon l'estimation faite par ses services compétents en la matière, et sont soumises aux procédures de contrôle budgétaire national.

400. La Direction Générale du Budget est chargée de comptabiliser toutes ces ressources en fonction des virements adressés par la Direction Générale du Trésor à la Commission européenne.

401. La Direction Générale des Affaires Européennes du ministère des Finances joue un rôle de coordination important dans ce domaine, notamment en centralisant les informations en provenance et à destination des autorités communautaires (DG XIX — Budget). Gérer ces flux d'informations n'est pas tâche facile, surtout lorsqu'il s'agit de fournir, en temps opportun, des renseignements aux services concernés.

3.1.4. Statistiques

402. L'Institut National de la Statistique fournit à Eurostat et aux organes nationaux concernés par les ressources propres TVA et PNB les données statistiques appropriées (voir point 3.1.2).

403. Les méthodes de calcul statistique employées présentaient quelques difficultés, surtout celles concernant le secteur public administratif, l'économie parallèle et la fraude fiscale.

404. Ces problèmes ont été résolus par un suivi permanent de l'Institut National de la Statistique assuré par Eurostat.

3.2. Les fonds de l'Union européenne

3.2.1. La section Garantie du FEOGA

a) Les agences de paiement

405. Avant d'entrer dans l'Union européenne, le Portugal disposait déjà de l'Institut National d'Intervention et de Garantie Agricole organisme responsable du paiement de l'essentiel des subventions agricoles nationales, dont le principal financement provenait des taxes sur certains produits importés¹³.

406. Le besoin d'un organisme spécialisé pour centraliser les versements de la section Garantie du FEOGA et pour coordonner les différents organismes de paiement (par exemple ceux du vin, de l'huile d'olive et de la pêche) est apparu immédiatement après l'accession.

407. L'Institut de Garantie et d'Intervention Agricole National (l'INGA) qui dépend à la fois du Ministre des Finances et du Ministre de l'Agriculture a été réorganisé à cet effet en mai 1986.

408. L'évolution de la Politique Agricole Commune (PAC), et principalement la réforme de 1993-95, a apporté d'importants changements au niveau national en ce qui concerne les agences de paiement.

409. En premier lieu, le versement et le contrôle de l'aide au titre des nouvelles mesures de soutien (programmes agro-environnementaux, reboisement des terres agricoles et mise à la retraite anticipée des agriculteurs) ont été confiés à l'IFADAP (Institut de Financement et d'Aide au Développement de l'Agriculture et de la Pêche), lequel avait déjà la responsabilité des fonds structurels agricoles.

410. D'autre part, l'INGA centralise les paiements de toutes les autres formes d'aide de la section Garantie du FEOGA.

411. Le Portugal ne possède actuellement que deux agences de paiement qui emploient 900 fonctionnaires¹⁴. La réforme de 1995 concernant l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie a entraîné plusieurs modifications en profondeur dans ces agences de paiement.

412. Ces modifications n'ont pas été faciles à réaliser et certaines difficultés subsistent. Ces deux agences de paiement ne bénéficient que d'une accréditation conditionnelle et sont tenues de remplir tous les critères légaux d'accréditation, principalement en ce qui concerne les procédures écrites et les listes de points à contrôler, les protocoles signés avec des entités extérieures et l'audit interne.

413. Un gros effort est actuellement fourni en vue d'obtenir l'accréditation de la part du Ministre des Finances, qui est l'autorité portugaise compétente en matière d'agrément des organismes de paiement. L'IGF prend en charge l'estimation de la conformité du travail de ces agences aux critères retenus.

b) Gestion et contrôle financier

414. En dépit du rôle de coordination attribué à l'INGA, en fonction des dispositions du dernier amendement à la Réglementation (CEE) 729/70, la gestion du FEOGA-Garantie au Portugal doit être analysée en fonction de la nature de l'aide engagée.

13. Cette agence compte soixante fonctionnaires.

14. 350 fonctionnaires à l'INGA et 550 à l'IFADAP.

415. Par conséquent, ce sont les deux agences de paiement mentionnées ci-dessus qui assurent une gestion centralisée. Elles sont assistées dans la préparation et la mise en oeuvre des mesures de soutien par différents organes extérieurs (par exemple, la Direction Générale des Pêcheries dans le secteur de la pêche, et par l'Institut de la Vigne et du Vin dans le secteur viticole) et par les directions régionales du ministère de l'Agriculture.

416. Ces agences conduisent aussi des vérifications sur le terrain. Selon la mesure dont il s'agit, d'autres organes de contrôle peuvent mener des inspections physiques (par exemple, la Direction Générale des Douanes enregistrant les restitutions à l'exportation, et l'Agence de Contrôle de l'Aide Communautaire à l'Huile d'Olive). Des contrôleurs privés peuvent également effectuer des contrôles pour le compte des agences.

417. Le contrôle financier est assuré par l'organe d'audit sectoriel du ministère de l'Agriculture et par l'IGF.

418. Certains de ces organes de contrôle sont aussi responsables des contrôles *ex post* de la Réglementation (CEE) 4045/89, sous la surveillance de l'IGF, qui agit en tant qu'"organe spécifique" prévu par la réglementation. L'IGF prépare le programme de contrôle annuel des bénéficiaires de la section Garantie du FEOGA sur la base d'un système d'analyse de risque, en supervise l'exécution, et prépare le rapport annuel.

419. La difficulté principale est de coordonner les actions menées dans les différents secteurs ou programmes d'aide par les organes de contrôle, de manière à atteindre le niveau et la qualité des contrôles imposés par la Communauté ou les réglementations nationales. Pour résoudre ce problème, l'IGF, en tant qu'"organe spécifique" a amélioré la supervision des programmes annuels de contrôle. Il a également mis au point des méthodes de contrôle et procède à un examen de l'ensemble des rapports.

420. Après la réforme de l'apurement des comptes en 1995, l'IGF a été chargée de la procédure de certification de la déclaration annuelle de dépense du fonds de Garantie du FEOGA. On s'est demandé s'il ne serait pas préférable de confier la certification à un commissaire aux comptes extérieur ou même à un cabinet privé. L'expérience montre que la solution adoptée est en réalité la mieux adaptée au Portugal, en raison de la nature même de l'IGF (un organe de contrôle de haut niveau opérant au niveau inter-ministériel).

c) *Détection, contrôle et déclaration des irrégularités et de la fraude*

421. Au Portugal, la responsabilité de la détection et de l'enquête préliminaire sur la fraude et les irrégularités concernant la section Garantie du FEOGA revient aux mêmes organes que ceux qui sont chargés de la gestion et du contrôle financiers.

422. Le Comité Interministériel pour la Coordination et le Contrôle de l'Application du Système de Financement de la Section Garantie du FEOGA a été créé en 1991 pour répondre efficacement aux dispositions de la Réglementation (CEE) 595/91. Tous les organes de contrôle sont représentés dans ce Comité dont la présidence est assurée par l'IGF.

423. La tâche principale du Comité est de surveiller, centraliser et évaluer les renseignements relatifs aux irrégularités affectant le fonds et de transmettre ces mêmes renseignements à la Commission européenne.

424. Cette solution s'est révélée satisfaisante et l'expérience montre qu'il s'agit là d'une bonne méthode pour traiter des questions d'irrégularités et de fraude.

425. La législation définissant les agences nationales compétentes et les procédures d'application de sanctions contre certains bénéficiaires des fonds du FEOGA (la liste noire), n'a pas encore été publiée ; ce retard a provoqué quelques difficultés pratiques.

3.2.2. *Fonds structurels et fonds de cohésion*

a) *Gestion nationale et systèmes de contrôle*

426. Les gouvernements successifs ont envisagé, pendant les années qui précèdent l'entrée du Portugal dans l'Union européenne, des mesures précisant les modalités de gestion et de contrôle des Fonds Structurels par l'administration publique et le gouvernement.

427. L'existence de différences entre les Fonds Structurels s'est répercutée sur l'administration publique portugaise.

428. Dans certains cas, il est devenu nécessaire de créer de nouvelles agences gouvernementales. Ainsi, le Département chargé des Affaires du Fonds Social Européen (DAFSE) apparu en 1981 sous forme de groupement au sein du ministère du Travail, a été créé officiellement en 1983, bien avant que le Portugal rejoigne l'Union européenne (1986). Ses effectifs sont passés de 20 personnes lors de sa création à environ une centaine aujourd'hui.

429. Des responsabilités nouvelles furent confiées à l'IFADAP (Institut de Financement et d'Aide au Développement de l'Agriculture et de la Pêche) pour la gestion de la section Orientation du FEOGA, juste après l'entrée du Portugal dans l'Union européenne.

430. La création de nouveaux organismes ou services n'a pas été nécessaire pour les autres Fonds Structurels. Il a suffi d'adapter et d'ajuster les services existants pour faire face à l'incidence des nouveaux dispositifs d'aide financière principalement le FEDER et l'IFOP (FIFG) (Instrument financier d'orientation pour la pêche)

431. L'expérience de la première période faisant suite à l'accession montre qu'il ne suffit pas de créer des organes spécialisés pour gérer et contrôler les fonds communautaires. Il est essentiel d'avoir une coordination cohérente et globale de tous les secteurs et de tous les organes concernés.

432. Ainsi, pour corriger certaines erreurs, surtout au niveau du FSE, une structure spécifique de gestion, de suivi, d'évaluation et de contrôle de l'exécution du premier programme de soutien communautaire (1989-1993) a été créée en 1990. Cette expérience a révélé quelques faiblesses qui conduisirent à d'importants réajustements des structures de gestion et de contrôle pour le second programme (1994-1999).

433. Le système de gestion actuel est soutenu par une structure décentralisée de gestionnaires et d'unités de gestion des différents programmes ou interventions opérationnelles. Afin de mener à bien une gestion d'ensemble, il existe un comité de gestion des Fonds Structurels, auquel participent les hauts fonctionnaires des autorités concernées.

434. La coordination globale du programme de soutien communautaire est assurée par un comité gouvernemental présidé par le Ministre du Plan.

435. Pour évaluer l'impact socio-économique du programme de soutien communautaire, il existe un "observatoire" composé d'experts indépendants et chargé, entre autres attributions, de définir les lignes directrices du travail d'évaluation des consultants extérieurs.

436. Une approche du contrôle financier et de l'audit interne basée sur l'inspection des systèmes¹⁵ constitue l'un des principaux changements apportés en 1994 à la méthode de contrôle des Fonds Structurels.

437. Le système de contrôle actuel, qui conserve une structure centralisée avec une meilleure définition juridique des responsabilités de chacun, se compose de trois niveaux¹⁶. Les agences de gestion (il y en a actuellement 34) assurent le premier niveau de contrôle qui comprend les vérifications, avant et pendant, la prise de décision par les organes de gestion et les vérifications concernant les destinataires finaux. Les services chargés de l'audit interne dans les ministères impliqués et les autorités désignées pour chaque fonds constituent le deuxième niveau qui couvre l'analyse du système de contrôle du premier niveau et, partout où il est nécessaire de tester son efficacité, les vérifications concernant les destinataires finaux. Enfin, le contrôle financier de haut niveau est assuré par l'IGF, qui est chargée de promouvoir les actions reliant les différents niveaux de contrôle, d'évaluer la fiabilité du système national et d'élaborer des propositions visant à son amélioration.

438. Cette approche fait appel à une intervention coordonnée et intégrée à tous les niveaux de contrôle. Pour réaliser cet objectif, l'expérience en cours au Portugal s'appuie un cycle de contrôles qui se déroule chaque année sur trois phases. La première phase concerne la préparation du programme de contrôle basée sur une approche de l'analyse de risque et la répartition des actions entre les différents organes d'audit. La deuxième phase correspond à l'exécution des actions prévues, en fonction des méthodologies précédemment choisies. Lors de la troisième étape, on établit le rapport global de toutes les activités de contrôle. Il est important de noter que ce système de contrôle peut être complété par des audits menés par des sociétés privées.

439. Il faut souligner quelques contraintes importantes affectant le fonctionnement de ce modèle. La bonne marche du système suppose une forte coordination d'ensemble qui n'est pas encore complètement en place. L'absence de personnel qualifié pour conduire les audits des premier et deuxième niveaux de contrôle est un gros problème. Pour y faire face, on fait appel à des vérificateurs privés qui agissent pour le compte de ces organes de contrôle et qui doivent répondre aux exigences énoncées par les organes publics de contrôle, ce qui est à souligner.

440. Enfin, il faut ajouter qu'un dispositif particulier a été mis en place en 1994 pour organiser la gestion et le contrôle du Fonds de Cohésion. La structure établie est la même que la structure de gestion et de contrôle des Fonds Structurels.

b) Coopération et coordination avec le Contrôleur Financier de la Commission

441. L'IGF a signé un protocole bilatéral sur le contrôle financier des Fonds Structurels avec le Contrôleur Financier de la Commission (DG XX) en juin 1996, et, en octobre un protocole supplémentaire ayant trait au Fonds de Cohésion.

15. Cette approche adopte "l'audit des systèmes" comme méthode de base.

16. Voir Annexe 1 pour avoir une vision d'ensemble.

442. Ce protocole charge l'IGF d'effectuer des vérifications du système et des transactions individuelles sur la base d'une méthodologie agréée qui prenne aussi en compte la méthodologie nationale. Ce protocole prévoit également la définition d'un programme d'audit annuel mené conjointement par les deux services. Ce programme possède une marge de souplesse permettant les changements pouvant s'avérer nécessaires et son utilisation fait l'objet d'un suivi vers la fin du mois de Juin.

443. Bien que le protocole n'en soit qu'à sa première année d'application, l'expérience de coordination s'est avérée très utile pour éviter les doubles emplois entre les actions de contrôle menées par l'IGF et les différents services de la Commission européenne.

444. D'autre part, on peut améliorer l'efficacité de l'effort de contrôle en couvrant toutes les zones à risque signalées par les deux parties. Nous croyons qu'une bonne coordination peut réduire les tâches de contrôle des Services de la Commission dans les États Membres et peut permettre de gérer, de la manière la plus efficiente les ressources disponibles.

445. Les actions conduites par l'IGF et les rapports correspondants transmis à la DG XX permettent à la Commission de disposer d'informations complètes et détaillées sur la fiabilité du système de contrôle portugais et son adéquation.

446. Pour remplir les obligations du protocole, l'IGF dispose d'équipes spécifiques chargées de mener les contrôles programmés pour chaque fonds, et une seule unité pour coordonner leur action.

447. Un court séminaire de formation destiné aux fonctionnaires de contrôle a été organisé à Bruxelles. Il a permis d'établir des relations de coopération plus étroites avec les contrôleurs de la DG XX sur les questions opérationnelles, notamment sur les problèmes de méthodes. Cette initiative qui a donné d'excellents résultats sera renouvelée à Lisbonne afin de permettre un échange d'expériences.

448. En matière de coordination des programmes d'audit, la principale difficulté concerne le planning. Nous tentons de la surmonter en améliorant les procédures nationales de planification et de programmation pour 1998.

c) Détection, contrôle et déclaration des irrégularités et de la fraude

449. Le modèle choisi au Portugal pour déceler les irrégularités est basé sur le système de contrôle national (auquel il est fait allusion au point 3.2.2).

450. Selon ce modèle, l'IGF est chargé de contrôler les irrégularités et la fraude et d'en rendre compte. Sa tâche première est de centraliser et d'évaluer les renseignements se rapportant à ces questions et de transmettre ces informations à la Commission européenne (UCLAF).

451. Il faut souligner l'existence de certaines difficultés.

452. Une tâche très difficile est celle consistant à surveiller l'ensemble des organes concernés, et à vérifier qu'ils fournissent à bonne date les renseignements adéquats et qu'ils sont bien au fait de la notion d'irrégularité telle que la définissent les réglementations. Ce problème n'a pas encore été réglé de manière satisfaisante bien qu'un effort important soit accompli par l'IGF pour aider ces organes à remplir leurs obligations en la matière. Il faut noter toutefois qu'il a fallu aussi un certain temps pour atteindre un certain degré d'harmonisation entre les entités concernées par les irrégularités affectant le fonds de Garantie du FEOGA, au sein du Comité (auquel il est fait référence au point 3.2.1 c).

453. Une autre question importante concerne les relations avec les services dépendant du Ministre de la Justice, surtout pour les cas d'irrégularités et de fraude qualifiés d'infractions pénales.

454. En raison de la diversité des organes impliqués, il était préférable de trouver une solution semblable à celle pratiquée en matière de dépense agricole par l'intermédiaire d'un Comité interministériel.

455. Il est important d'ajouter qu'une collaboration étroite avec l'UCLAF, qui s'est traduite notamment par l'organisation de séminaires et des actions d'assistance technique, a permis d'améliorer les qualifications des fonctionnaires de l'État dans ce domaine.

4. Le processus de budgétisation communautaire

4.1. *Intégration du budget de l'État et du budget de la Communauté*

456. Le processus de budgétisation nationale a été résumé dans la section 2 ci-dessus. La relation entre le processus de budgétisation nationale et le processus de budgétisation communautaire s'établit par l'intermédiaire des autorités nationales chargées des prévisions économiques et financières et de l'exécution du budget. Malgré le rôle central joué par le ministère des Finances, il existe un certain degré d'autonomie dans les ministères techniques et les agences chargées des dépenses au titre des Fonds Structurels et de la section Garantie du FEOGA.

457. Les liaisons entre la Représentation Permanente portugaise (RP) à Bruxelles et les autorités nationales sont assurées par plusieurs conseillers financiers (actuellement cinq) dont certains sont membres du Comité Budgétaire du Conseil.

4.2. *Modification des procédures de budgétisation nationale (SEM 2000)*

458. Les programmes d'action relatifs aux prévisions et à l'exécution du budget qui ont été adoptés par le Conseil conformément au rapport définitif sur l'initiative SEM 2000 (troisième étape), exigent une coopération plus étroite et des contacts permanents entre la Commission européenne et les autorités portugaises au moment de la préparation des dépenses du budget annuel et pendant l'exécution du budget.

459. Pour ce faire, un point de contact unique devant assurer la liaison avec la Direction Générale des Budgets de la Commission a été instauré au sein du ministère des Finances portugais¹⁷.

460. Ce point de contact travaille au sein de la Direction Générale du Budget portugaise. Ceci représente un important changement dans les circuits traditionnels d'information avec la Commission et suppose un nouvel exercice de coordination interne entre toutes les agences et les services du gouvernement responsables des fonds provenant du Budget de la Communauté.

461. Il n'est pas impossible que ce point de contact unique puisse aussi améliorer les échanges d'informations avec le ministère des Affaires Etrangères et la RP à Bruxelles, ce qui faciliterait la tâche des membres portugais du Comité Budgétaire du Conseil.

17. Cette solution a été adoptée en raison de l'existence du Programme SEM 2000.

5. Coopération et coordination

5.1. Avec la Commission européenne et les autres États Membres

462. Ce paragraphe aborde uniquement la coopération dépassant celle résultant directement des dispositions des réglementations de la Communauté.

463. Nous avons déjà décrit le processus de coopération et de coordination entre la DG XX et l'IGF (voir le point 3.2.2. b). Il est également important d'insister sur la coopération avec l'UCLAF en matière d'irrégularités et de fraude et avec la Direction Générale des Budgets de la Commission sur les prévisions des ressources propres.

464. Concernant la coopération entre les États Membres, l'"initiative pour des vérifications communes" des ressources propres traditionnelles prise par le Danemark, les Pays Bas, le Royaume-Uni et le Portugal peut être mentionnée. Le but de cette initiative est d'améliorer la qualité du contrôle interne (sur les droits de douane) à travers l'élaboration de méthodes communes de vérification. Elle a conduit la Commission à former un groupe d'audit spécialisé au sein du Comité Consultatif des Ressources Propres, et a produit et testé deux modules de contrôle (un module général et l'autre à propos du transit).

465. Lors de la dernière réunion du groupe à Lisbonne, on a insisté sur le besoin éprouvé par l'administration des douanes de disposer d'unités d'audit interne.

466. Il serait probablement très intéressant, pour les pays d'Europe centrale et orientale, de participer à cette action à titre d'observateurs, même avant l'accession.

5.2. Inspections conduites par les différents organes

467. Comme nous l'avons précédemment souligné, l'IGF fonctionne à un niveau interministériel et horizontal dans tous les domaines liés au Budget de la Communauté. En conséquence, l'action de contrôle financier menée par les différentes unités d'audit interne est soumise à un processus de coordination afin d'éviter des doubles emplois ou des lacunes dans le contrôle.

6. Problèmes de gestion et d'organisation

6.1. Dispositions administratives

468. Quelques dispositions administratives ont été prises au ministère des Finances avant l'accession.

469. L'Unité des Affaires Européennes a été créée pour promouvoir la coordination de l'action interne et externe du ministère des Finances concernant les questions européennes. La tâche principale de cette unité consiste à coordonner l'ensemble des services du ministère des Finances. Elle assure aussi la coordination entre le ministère des Finances et le Comité Interministériel des Communautés européennes présidé par le ministère des Affaires Etrangères, et avec la RP à Bruxelles.

470. Cette unité possède environ 20 fonctionnaires, mais il semble actuellement nécessaire d'augmenter leur nombre.

471. Bien que satisfaisante en théorie, cette solution n'a pas complètement rempli son objectif dans la pratique. Ainsi, des fonctions parallèles sont exercées dans certains domaines par d'autres services du ministère des Finances en raison principalement d'un manque de coordination effective. La nouvelle Direction Générale des Affaires Européennes tente actuellement de surmonter cette difficulté.

472. Une unité de coordination des contrôles communautaires chargée de coordonner le contrôle interne des flux financiers du budget de la Communauté a été créée au sein de l'IGF. Elle comprenait deux inspecteurs avant l'accession et en compte seize actuellement.

473. L'expérience de cette unité a été très importante et positive. Elle a permis à l'IGF de jouer un rôle central dans les questions de contrôle financier communautaire, à la fois au niveau national et en tant que point de contact de la DG XX.

6.2. *Qualifications professionnelles*

474. La complexité des réglementations de la Communauté et de son processus de prise de décision a obligé les fonctionnaires portugais chargés des questions européennes avant l'accession à suivre une formation initiale. La Direction Générale de l'Administration Publique et l'Institut d'Administration Nationale ont coordonné un programme de formation traitant des questions communautaires générales (par exemple les institutions et le processus de prise de décision de la Communauté), et les différents services ont organisé des séminaires sur des thèmes spécifiques (par exemple la politique agricole, les Fonds Structurels).

475. Ces fonctionnaires doivent en permanence se tenir au fait de l'évolution des questions européennes. Dans ce but, l'échange d'expériences avec des fonctionnaires venant d'autres États Membres et de la Commission est fondamental. L'Institut d'Administration Nationale dispense également des séminaires courts (sur une semaine) relatifs aux différents thèmes en évolution dans l'Union européenne (par exemple l'union monétaire, l'impact de l'Euro, etc.).

476. Les autorités portugaises attachent une grande importance aux compétences en langues étrangères des fonctionnaires occupant des postes qui supposent des relations avec des collègues d'autres États Membres ou de la Commission. Des formations spécifiques en langues, aux techniques de négociation et de conduite de réunion sont proposées à ceux qui participent à des rencontres européennes.

7. Dix ans d'adhésion portugaise à l'Union européenne — Résultats et perspectives d'avenir

477. L'impact de l'adhésion à l'Union européenne sur la budgétisation et le contrôle financier s'est manifesté dès avant l'accession par l'octroi d'une aide de pré-accession qui était gérée par l'intermédiaire de structures ad hoc mises en place dans l'administration publique.

478. L'accession révéla la nécessité de se doter dans certains domaines, comme les Fonds agricoles et structurels, de structures spécialisées telles que la principale agence de paiement du fonds de Garantie du FEOGA ou l'agence spécialisée pour le FSE.

479. Nous avons aussi tenté d'utiliser la vocation naturelle et l'expérience des organes publics existants pour remplir de nouvelles obligations dans ce domaine. Ce fut le cas pour la Direction Générale du Développement Régional en ce qui concerne le FEDER ou pour la Direction Générale des Douanes à

l'égard des ressources propres. De même l'Inspection Générale des Finances a pris en charge le contrôle financier des deux volets du Budget de la Communauté.

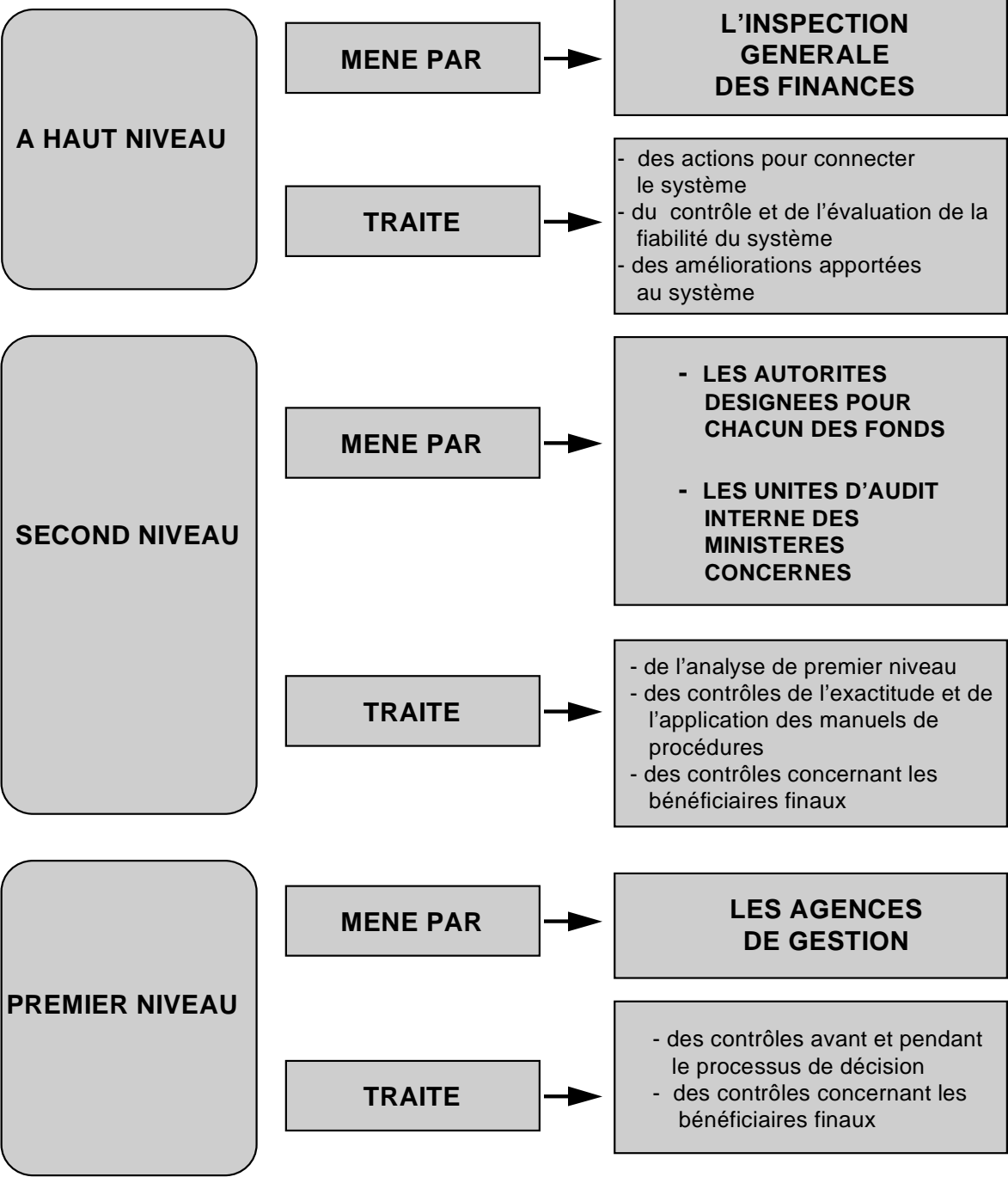
480. Le cadre de l'Union européenne est en évolution constante. C'est une réalité qui exige de la part de l'administration nationale une adaptation permanente aux progrès accomplis au niveau européen.. Toutefois, il faut évaluer attentivement la création de nouvelles structures susceptibles d'être coûteuses. Le risque d'alourdir la bureaucratie existe, et il vaut mieux l'éviter

481. Le programme SEM 2000 de la Commission réclame une coopération plus étroite entre la Commission et les États Membres. Des changements majeurs concernant les systèmes de contrôle financier des États Membres ont été mis en avant. L'élargissement du champ d'application des dispositions sur l'approbation des comptes de la dépense agricole aux Fonds Structurels et aux ressources propres semble aller dans le sens d'un système de contrôle financier inspiré du modèle communautaire.

482. Ceci peut avoir des conséquences fondamentales sur l'organisation nationale existante en matière de contrôle financier ou d'audit interne. L'expérience de la DGXX en matière de coordination par les protocoles de coopération peut présenter un grand intérêt à cet égard.

483. Atteindre un niveau de protection des intérêts financiers de la Communauté qui soit le même dans tous les États Membres implique la définition de normes minimales destinées aux autorités de contrôle nationales, ce qui représente une tâche majeure pour l'avenir.

Annexe 1. Vue d'ensemble du système de contrôle financier portugais pour les fonds structurels



SUÈDE¹⁸
Par Ulrika Barklund Larsson¹⁹

-
18. NDLR : Ce chapitre apparaît *avant* celui du Royaume-Uni (rompant avec l'ordre alphabétique) afin de respecter le numérotation des paragraphes dans la version originale anglaise.
19. Ulrika Barklund Larsson est, depuis le 1er janvier 1997, Conseiller Economique à la Représentation Permanente de la Suède à l'Union européenne à Bruxelles. Elle est avant tout chargée des questions de gestion financière et de contrôle financier, d'audit et de lutte contre la fraude. Auparavant, elle était chef de bureau à l'unité Union européenne du Département du Budget au ministère des finances suédois, et responsable des mêmes questions. Elle est entrée au ministère des finances en 1991 après avoir travaillé quatre ans au service de l'audit de performance du Bureau National de Vérification. Madame Barklund Larsson est depuis 1996 Présidente du Comité Anti-fraude de l'Union européenne en Suède, un comité gouvernemental travaillant à l'amélioration des mesures nationales suédoises de protection des intérêts financiers des Communautés.

1. Résumé du chapitre

484. Ce document a pour objectif de donner une vue d'ensemble des mesures prises afin d'adapter les systèmes de contrôle budgétaire et financier suédois aux obligations faisant suite à l'entrée dans l'Union européenne. Les leçons tirées de cette expérience ont été les suivantes :

- Il est important que le pays se prépare tôt, bien avant l'accession. Au début, les étapes les plus importantes consistent :
 - à lancer des programmes de formation (linguistique et technique) ;
 - à établir des contacts avec la Commission et les États Membres au niveau des experts ; et
 - à évaluer la qualité des systèmes de contrôle budgétaire et financier en place par rapport au Traité et aux Réglementations de la CE.
- L'alignement du mode de gestion des fonds communautaires sur celui des fonds nationaux permet souvent d'améliorer la qualité des systèmes. Si le système national ne correspond pas sur certains points aux critères de la CE il peut être utile d'envisager de le modifier. Cependant, dans certains cas, on ne peut éviter la création de fonctions ou de programmes spécifiquement dédiés aux fonds européens que ce soit au niveau de la définition des politiques ou de l'administration ou du contrôle des recettes et des dépenses de l'Union européenne.
- Il ne faut pas sous estimer la complexité des questions purement techniques et les ressources nécessaires pour traiter des problèmes comme la création des systèmes informatiques indispensables. On évitera ainsi les inégalités de moyens d'interventions entre inspecteurs et contrôleurs européens et nationaux.
- Une bonne coordination entre le ministère des finances et les ministères techniques, ainsi que la rapidité d'intervention sont déterminantes pour que le processus fonctionne harmonieusement et obtienne des résultats. Il en est de même pour toutes les questions touchant au budget, ainsi que pour les mesures de contrôle financier et les mesures anti-fraude. Il faut donner au ministère des finances un rôle directeur dans la formulation de la position de l'État sur les propositions et les décisions stratégiques.
- Il faut accorder une attention toute particulière et une priorité élevée à la mise en place de systèmes de gestion financière, de contrôle et d'audit interne dans les secteurs de l'agriculture, des fonds structurels et des douanes. On attend de tous les États Membres qu'ils coopèrent étroitement avec le Contrôleur Financier de la Commission. (DG XX).
- Les relations entre les niveaux nationaux et régionaux peuvent être difficiles si la répartition des responsabilités dans le processus de gestion et de contrôle n'est pas clairement définie dès le départ.
- Les exigences de la CE sont en constante évolution, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion et de renforcer la protection des intérêts financiers des Communautés. Il s'agit d'un processus continu et probablement permanent. Tous les Membres de l'Union doivent donc être prêts (en installant leurs systèmes en conséquence), à tenir de nouvelles négociations, à observer des règles plus strictes qu'imposerait la CE et à effectuer des réajustements de leurs systèmes nationaux respectifs.

2. Introduction

485. Un certain nombre de points doivent être abordés dès le début pour faciliter la compréhension des mesures mises en œuvre par le gouvernement suédois en raison de l'entrée de la Suède dans l'Union européenne depuis le 1er janvier 1995.

2.1. Le modèle administratif suédois

486. Le modèle administratif suédois s'écarte par certains aspects des modèles dominants dans le reste de l'Europe dans la mesure où les ministères n'exercent pas de tâches de gestion. Il associe des petits ministères essentiellement chargés de l'élaboration des politiques et des agences gouvernementales (puissantes et la plupart du temps indépendantes des ministères), qui sont responsables des activités opérationnelles de l'État. Ce modèle se caractérise par la délégation et la décentralisation de la prise de décision du Gouvernement aux agences, mais aussi à l'intérieur des agences. Par conséquent, les effectifs des administrations centrales sont peu nombreux comparés à ceux de la plupart des autres pays d'Europe (3 700 employés dont 1 500 au ministère des Affaires Étrangères). Le ministère des Finances emploie à peu près 400 personnes parmi lesquelles environ 60 travaillent au Service du Budget.

487. Le Gouvernement a opté très tôt pour la création du minimum de systèmes séparés pour l'administration, la budgétisation, le contrôle financier, etc., des fonds de l'Union européenne par rapport aux fonds nationaux. Cette approche a été plus particulièrement choisie pour des raisons de qualité, pour éviter d'aggraver les risques d'erreurs et d'incompréhensions. Dans certains cas, il s'est avéré difficile d'associer les diverses traditions administratives de la Suède à celles de l'Union européenne, et nous avons donc dû créer de nouvelles fonctions, de nouvelles réglementations et de nouveaux programmes. Toutefois, le modèle administratif suédois s'est montré en général compatible avec les activités relatives à l'Union.

488. Le modèle administratif suédois, son organisation et ses systèmes de budgétisation, de contrôle et d'audit est décrit plus en détails à l'Annexe 1. Une description des transferts de fonds entre la Suède et l'Union européenne, un organigramme du ministère des finances et une brève description des ressources administratives requises suite à l'accession de la Suède à l'Union européenne se trouvent à l'Annexe 2.

2.2. Le référendum

489. En mars 1994, la Suède a été acceptée comme Membre à part entière de l'Union européenne, la date d'entrée effective étant fixée au 1er janvier 1995. Cependant, la question de savoir si la Suède entrerait effectivement dans l'Union fut réglée par un référendum qui s'est tenu le 13 novembre 1994. Ce référendum n'engageait ni le Gouvernement ni le *Riksdag* (le Parlement suédois), mais les partis politiques s'étaient engagés à se conformer à la volonté du peuple telle que l'exprimerait le référendum. Pour cette raison, la préparation des dispositions administratives ou plus techniques ne démarra pas immédiatement. D'un point de vue purement pratique, les retards qui firent suite à ce référendum organisé tardivement furent regrettables.

2.3. Rapide description de l'accord EEE et du projet de loi

490. A la suite de l'accord concernant l'Espace Economique Européen (EEE), la Suède a commencé à faire partie du marché unique le 1er janvier 1993. Par conséquent, le vaste travail de mise en application

des ordonnances et des directives de la CE dans ce domaine avait déjà été accompli au moment où la Suède devint Membre à part entière. Les ministères concernés ont été en mesure, de ce fait, d'entreprendre l'application des actes juridiques de la CE touchant à la responsabilité de la gestion de nombre de fonds et de ressources propres de la Communauté en vertu des lois nationales. L'ampleur des tâches à accomplir ne doit pas être sous-estimée. Un effort non moins important est requis de la part des agences chargées de l'application opérationnelle de la législation de la CE.

491. L'enseignement tiré des travaux d'élaboration de la législation est que ce dernier n'exige pas seulement des ministères et des agences concernés une vaste connaissance du droit communautaire mais aussi d'excellentes compétences en langues étrangères. Comme les réglementations de la CE n'existaient pas en suédois (la plupart du temps), même bien après le 1er janvier 1995, nous avons été obligés de fonder notre travail législatif sur des textes écrits dans d'autres langues. Dans certains cas, cela a provoqué des malentendus, et donc des besoins de clarification.

492. Nous avons effectué notre travail d'élaboration de la législation principalement à partir de documents en anglais, en français, en danois et en allemand. Nous avons remarqué, en comparant le même document écrit dans des langues différentes, qu'existaient assez souvent des disparités. Mais il faut ajouter que les traductions officielles en suédois n'ont pas non plus toujours donné satisfaction. La traduction de la Réglementation Financière en offre certains exemples. Les difficultés résultant de cette traduction ont été jugées si considérables que le ministère des finances procède actuellement à un examen qui devrait conduire à une demande de révision de la version suédoise officielle.

493. La Suède a dû payer une contribution au budget de l'Union européenne au titre de sa participation à l'EEE. Un système de paiement a été créé à cet effet, par lequel les sommes ont été virées des comptes du Trésor à la Banque de Suède au compte de la Commission ouvert dans ce but auprès de cette même Banque. Cette méthode qui permet de simplifier les opérations a été conservée après l'adhésion de la Suède à l'Union européenne.

3. Mesures organisationnelles et horizontales dans le domaine de la budgétisation et du contrôle financier

3.1. *Le rôle du ministère des finances*

494. Le Département du Budget du ministère des finances est chargé au sein de l'État des questions budgétaires, comptables, de contrôle financier et d'audit. Lors de l'entrée dans l'Union européenne, une unité du Département du Budget chargée de traiter exclusivement de ces questions lorsqu'elles se rapportent à l'Union européenne a été constituée. Cette unité, composée de sept personnes, est également chargée de la préparation, au niveau national, des affaires budgétaires de l'Union européenne, et aussi de la contribution de la Suède et en partie de la coordination des problèmes communs à plusieurs ministères. Toutefois, la coordination de certaines questions européennes relevant de la compétence du ministère, en particulier la préparation des réunions du Conseil ECOFIN, est assurée par le Département des Affaires Internationales.

495. L'installation, au sein du Département du Budget, d'une unité spécialement chargée de ces questions n'était pas une solution allant de soi, dans la mesure où les unités existantes sont normalement appelées à traiter, dans le cadre national, les problèmes nouveaux ou les activités supplémentaires de leur compétence. Cependant, on a estimé que les conditions particulières qui s'appliquaient aux activités liées à l'Union européenne et l'obligation de posséder des connaissances spécifiques qui en découlait étaient

tellement exceptionnelles qu'elles méritaient une organisation spéciale. Nous en sommes toujours convaincus aujourd'hui.

496. L'unité Union européenne du Département du Budget a est également chargée de diffuser une connaissance du Budget de l'Union européenne, de la procédure budgétaire et des systèmes de gestion et de contrôle financiers. Cette tâche importante est accomplie par l'intermédiaire de stages de formation réguliers destinés aux fonctionnaires des services du gouvernement, mais aussi de séminaires conduits dans les différents ministères, à la demande.

497. Les démarches effectuées par les ministères techniques auprès du ministère des finances pour vérifier la position de la Suède sur les questions budgétaires communautaires ne le sont cependant pas auprès de l'unité Union européenne, mais des autres services du département, de la même manière que pour les questions intéressant les finances nationales. Néanmoins, quand il s'agit des postes de dépenses du budget de l'Union, c'est l'unité Union européenne qui est chargée, de par sa compétence, de la transmission des instructions à la Représentation Permanente à Bruxelles, où du personnel du ministère des finances représente la Suède au Comité budgétaire du Conseil.

498. Il est intéressant de relever que des améliorations de la coordination intra et interministérielle sont possibles.

3.2. *Dispositions d'ordre pratique et décisions de principe précédant l'entrée dans l'Union européenne*

499. Le ministère des finances a pris des dispositions dans le domaine de l'administration, des principes budgétaires, de la comptabilité, du contrôle financier, etc., en liaison avec l'examen de l'*acquis* des réglementations communautaires effectuées avec la Commission au printemps 1994. À ces réunions participaient des experts venus d'Autriche, de Finlande, de Suède, ainsi que de la Commission qui ont étudié l'ensemble des réglementations du Conseil afin de déceler les points restant obscurs et les problèmes potentiels de mise en application des réglementations pour les États candidats à l'accession à l'Union européenne.

500. Nous avons également tenu des réunions bilatérales avec la Commission et avec les représentants des États Membres dans un certain nombre de capitales à partir de mars 1994, lorsqu'il était devenu clair que notre candidature avait reçu un accueil favorable. Ces réunions visaient à être mieux informés sur la manière d'interpréter les réglementations concernant le budget européen, la contribution suédoise, la gestion et le contrôle financiers, et d'obtenir des conseils sur les mesures pratiques que nous devons adopter. Nous avons donné la priorité aux États Membres dont les traditions administratives étaient proches de celles de la Suède, mais nous sommes aussi allés rendre visite à d'autres pays. Ces contacts ont été extrêmement utiles, dans la mesure où il est très difficile à la seule lecture de comprendre les implications des réglementations. Nous avons recueilli des renseignements de grande valeur sur le travail pratique effectué par le Conseil en participant à des réunions en tant qu'observateurs, comme nous avons été invités à le faire à partir de l'été 1994.

501. Pourtant, à cause du référendum, le ministère des finances n'a pas été en mesure de faire adopter assez tôt les décisions gouvernementales concernant le mode de gestion des fonds communautaires. Finalement, nous avons malgré tout été "obligés" de soumettre un projet de loi au *Riksdag* deux semaines avant le référendum (Projet de loi du Gouvernement 1994/95:40). Il fallait, en effet laisser au *Riksdag* le

temps de prendre les décisions qui s'imposaient avant que notre entrée dans l'Union européenne ne devienne un fait accompli.

502. Dans ce projet de loi, le Gouvernement stipulait les lignes directrices de politique budgétaire que la Suède devait appliquer en raison de son entrée dans l'Union européenne. La situation très tendue des finances publiques, associée au fait que la Suède fait partie des pays qui sont contributeurs nets au budget de l'Union européenne, exigeait des mesures rigoureuses relevant d'une discipline budgétaire stricte.

503. Le Gouvernement a également fourni une description des sommes en cause et des obligations à respecter quant à leur budgétisation, leur administration, leur contrôle et leur vérification au niveau des ministères et des agences. L'Annexe 1 présente un résumé de ces directives. Les priorités du Gouvernement dans les domaines du contrôle financier, de l'audit et des mesures anti-fraude ont été également précisées. De plus, le Gouvernement demanda au *Riksdag* de l'autoriser à effectuer le paiement de la contribution suédoise au budget de l'Union, et de verser des contributions en capital à la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et à la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). Ce projet de loi qui a été voté par le *Riksdag* est devenu le texte de référence des fonctionnaires des ministères et des agences : il énonçait en effet des principes qui réglaient d'importantes questions préalables sur le mode de gestion des diverses activités.

504. On peut tirer deux enseignements importants de cette expérience. Tout d'abord si la Suède était aujourd'hui sur le point d'entrer dans l'Union européenne, le ministère des finances essaierait probablement de s'y préparer plus tôt et il presserait également les autres ministères concernés de faire de même. En second lieu nous opterions à nouveau pour la présentation d'un projet de loi qui aurait grosso modo le même objectif et le même contenu.

3.3. Questions relatives au Budget de l'Union européenne et au processus de budgétisation, y compris la contribution suédoise, qui nécessitent certaines mesures

3.3.1. Les relations avec le budget de l'État

505. Aucune modification de la législation n'a été nécessaire en Suède pour intégrer les fonds du Budget de l'Union européenne dans le budget national. En effet, il n'existait pas de loi sur le budget de l'État avant le 1er janvier 1997. Par ailleurs il n'a pas été jugé nécessaire d'introduire des dispositions sur ce point dans la loi sur le budget de l'État qui est entrée en vigueur à cette date.

506. Les fonds de l'Union européenne sont budgétisés et comptabilisés dans le budget de l'État en chiffres bruts. Les subventions provenant de l'Union, administrées par les agences gouvernementales suédoises, sont inscrites en recettes, tandis que les paiements aux bénéficiaires des subventions sont inscrites dans les "crédits" de dépenses. Cette pratique a évidemment pour effet de gonfler le total du budget de l'État, mais elle présente l'avantage de montrer clairement les mouvements financiers avec l'Union européenne et leurs destinations. Elle facilite aussi l'intégration des engagements découlant des activités liées à l'Union européenne à la procédure budgétaire nationale. Un autre avantage est que l'ensemble des réglementations gouvernant l'administration des finances publiques est automatiquement applicable aux fonds entrés au budget de l'État.

3.3.2. Traitement des questions budgétaires de l'Union européenne au niveau national

507. Avant de soumettre une question à décision gouvernementale, le ministère responsable doit recevoir l'approbation du ministère des finances et de tous les autres ministères concernés. Cette règle a

été par ailleurs bien utile pour certaines questions européennes en obligeant à une concertation préalable des positions défendues par les représentants du gouvernement aux réunions du Conseil. La brièveté du délai entre la présentation des propositions et le démarrage des négociations (il n'est pas rare qu'il soit inférieur à 24 heures) fait que cette procédure ne peut parfois être appliquée faute de temps. Toutefois grâce aux contacts étroits existant entre les ministères et à l'existence d'une position suédoise bien établie sur les objectifs à atteindre dans le secteur concerné, il est possible de s'accommoder de délais même aussi brefs.

508. Par décisions spéciales, les organismes participant à des groupes de travail et des comités de la Communauté ont été enjoins d'obtenir des consignes de la part du ministère concerné. En général, ces mesures présentent de grands avantages, car elles favorisent l'obtention d'une vision d'ensemble au niveau central et d'une action cohérente de la part de la Suède. L'une des difficultés que nous rencontrons encore est celle du suivi de plusieurs milliers de groupes de travail et de comités consultatifs différents en relation avec la Commission, et de l'influence que l'on peut y exercer alors que ces groupes et comités décident souvent des propositions qui seront présentées au Conseil par la Commission.

509. Pour cette raison, aucune délégation générale de pouvoir n'a été consentie par les ministères responsables au ministère des Affaires Etrangères pour assurer le traitement des questions européennes. Ce ministère ne s'est pas non plus vu attribuer de rôle prééminent dans la résolution des questions de principe ou de toute autre question d'importance entrant dans la compétence d'autres ministères. Un groupe interministériel composé des sous-secrétaires d'État des ministères concernés et présidé par les services du Premier Ministre a été constitué pour débattre des grandes questions d'ordre politique. De plus, une unité chargée d'une coordination plus générale a été créée au ministère des Affaires Etrangères. Les missions de cette unité consistent principalement à coordonner les instructions pour les réunions du COREPER et à coopérer avec le *Riksdag*. Cette fonction de coordination fait actuellement l'objet d'une inspection.

510. Toutefois, que nous n'avons pas encore trouvé de système efficace pour traiter dans des délais limités des problèmes qui n'auraient pu être résolus par concertation entre les ministères concernés.

3.3.3. *Instructions données aux négociateurs suédois*

511. En principe, chaque négociateur suédois participant au Conseil doit avoir reçu des instructions du ministère responsable à Stockholm. Ces instructions doivent préciser la position de la Suède sur la question et conseiller au négociateur comment agir. Il s'est avéré important que les instructions définissent clairement les objectifs de l'État dans le domaine d'activité en question. Elles doivent également fournir aux membres des comités et des groupes de travail des mandats de négociation clairs donnant sans équivoque la priorité aux intérêts de la Suède et définissant clairement le minimum à obtenir. Ceci permettrait aux négociateurs d'agir de manière plus constructive et plus efficace, et d'obtenir de meilleurs résultats. La situation des négociateurs est naturellement facilitée par leur bonne connaissance des positions des autres pays, ainsi que par leurs efforts pour s'allier avec d'autres États Membres lorsqu'existent des intérêts communs.

512. Sur des matières très spécialisées, il est bien évidemment important de donner très tôt la priorité, au niveau national, aux questions jugées primordiales pour le pays. Il faut également définir clairement les questions qui doivent recevoir le plus d'attention et l'ordre de priorité des divers secteurs ce qui accroîtra les chances de se faire entendre. En même temps, il ne faut pas négliger le fait qu'il peut être difficile, au niveau national, de définir ces priorités.

513. S'agissant de la Représentation Permanente à Bruxelles, le ministère des finances y possède au total six délégués dont deux sont chargés des questions budgétaires, de contrôle financier et d'audit, etc. Nous avons donné la priorité à l'établissement de communications rapides et directes entre les fonctionnaires responsables de la capitale et de la Représentation, de manière à assurer une bonne circulation de l'information. Pour résumer notre expérience et nos aspirations, une bonne coordination, la rapidité et le respect des délais sont essentiels au déroulement harmonieux des opérations et à l'obtention de résultats.

3.3.4. Travail sur la contribution suédoise

514. Selon nous, il est important que le travail sur la contribution nationale soit parfaitement coordonné. Cette coordination qui doit être menée au ministère des finances permet non seulement d'avoir une vue d'ensemble mais aussi d'assurer des contacts étroits et réguliers avec la Commission.. L'expérience montre que ce travail qui facilite les choses pour la Commission et pour l'administration publique nationale implique des compétences poussées dans les questions douanières, la TVA, le PNB et les prévisions financières.

515. En conséquence, nous avons choisi de regrouper les travaux sur la contribution au sein de l'unité Union européenne du Département du Budget et, au lieu de mettre en place une structure importante, nous avons fait appel si nécessaire aux compétences d'autres départements du ministère des finances et des agences concernées. Cette organisation est capable de faire face correctement à l'accomplissement des tâches quotidiennes, même si les mouvements de personnel peuvent créer certaines difficultés.

516. Pour ce qui concerne les différents éléments des ressources propres du Budget de l'Union européenne, celui basé sur la TVA est le plus compliqué et il implique de nouveaux calculs et de bonnes informations statistiques. Les taux de la TVA étant différents selon les catégories de produits, il faut modifier le mode de calcul pour disposer d'une base homogène pour tous les États Membres. Par conséquent, il est important d'étudier les méthodes et les données statistiques nécessaires, bien avant de présenter un premier rapport sur la base de calcul de la TVA. Il est particulièrement important de prendre contact assez tôt avec la Commission à ce sujet.

517. Il est également primordial d'adapter le système des comptes nationaux pour qu'il fournisse les renseignements nécessaires au calcul du paiement basé sur le PNB. La Suède n'adoptera pas les Normes Européennes de Comptabilité (NEC 95), le système adapté aux spécifications de l'Union européenne, avant 1998. D'ici là, nous devons cependant procéder à des ajustements de la base du système comptable.

3.3.5. Paiements au Budget de l'Union européenne

518. Concernant les procédures de paiement au Budget de l'Union européenne, et comme nous l'avons déjà fait remarquer, le fait que nous ayons déjà transféré des fonds sur ce budget à l'époque de l'EEE nous a servi. Nous avons pu exploiter davantage le modèle élaboré en liaison avec la Banque de Suède. On notera à cet égard qu'en vertu des réglementations de l'Union européenne, le compte de la Commission peut être placé de telle sorte que le besoin d'emprunt n'est affecté que lorsqu'un paiement est effectivement effectué à partir de ce compte.

519. Les virements sur le compte de la Commission sont effectués par l'agence responsable du paiement des dépenses de l'État. Les agences chargées du traitement des différents types de paiement transfèrent les fonds à l'agence responsable du compte, laquelle, à son tour, lance le paiement pour la Commission.

520. Le ministère des finances n'intervient pas dans ce processus. Il reçoit toutefois des informations sur les paiements effectués de manière à contrôler le déroulement des opérations. Ces informations servent aussi de base aux discussions avec la Commission et sont également précieuses pour le Ministre des Finances en raison des incidences qu'ont ces paiements sur le budget de l'État.

3.4. Questions qui requièrent des mesures dans le domaine du contrôle financier, de l'audit et de la lutte contre la fraude

3.4.1. Le rôle du ministère des finances

521. Bien que le ministère des finances soit chargé depuis longtemps de l'élaboration de la politique en matière de contrôle financier, l'entrée dans l'Union européenne constituait une novation dans ce domaine. En effet, ces questions (comme celles touchant à l'audit externe et aux mesures anti-fraude) ont tendance à être traitées, dans le cadre de l'Union européenne, comme des domaines d'action spécifiques, même si les réglementations doivent être appliquées dans les différents secteurs.

522. Cet état de fait, associé à la décision prise avant l'entrée dans l'Union européenne par le Gouvernement et le *Riksdag* et selon laquelle la Suède devait donner la priorité à ces questions, impliquait d'affecter à l'unité Union européenne une personne qui soit chargée des questions relatives aux politiques conduites dans ces domaines. Cette responsabilité suppose également d'assurer la liaison avec la Direction Générale du Contrôle Financier (DG XX), l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude de la Commission (UCLAF) et la Cour des Comptes des Communautés Européennes (CCE). Tous les sujets liés à chacun de ces secteurs sont, cependant, déferés aux ministères et aux agences concernés (un fait qui n'est pas toujours apprécié par les représentants de la Commission, car ils préféreraient pouvoir s'adresser à un fonctionnaire de liaison dans chacun des États Membres).

3.4.2. Répartition des responsabilités entre le ministère des finances et les ministères techniques et entre les ministères et les agences

523. Bien que le ministère des finances ait une compétence prééminente en matière de gestion et de contrôle financiers, il incombe aux ministères concernés de s'assurer que les principes adoptés par le Gouvernement sont bien appliqués dans leurs secteurs respectifs. Il faut donc que les décisions en matière de responsabilités et de compétence nécessaires pour compléter les réglementations de la CE soient adoptées. Ces décisions doivent bien sûr correspondre aux directives de base stipulées dans le Projet de Loi du Gouvernement 1994/95:40. Du côté du ministère des finances, nous examinons les propositions élaborées et nous nous assurons qu'elles sont conformes aux principes adoptés.

524. Un principe important dans l'administration publique suédoise est que l'autorité gouvernementale responsable du débours des fonds publics doit aussi être totalement responsable envers le Gouvernement de la gestion adéquate et de l'utilisation appropriée de ces fonds. Cela s'applique également aux cas où la responsabilité de certaines questions a ensuite été déléguée par l'administration centrale aux agences de niveau régional. Les agences centrales sont, normalement, également tenues de présenter au Gouvernement et aux autres instances intéressées des comptes rendus de la manière dont les fonds ont été utilisés. En conséquence, les agences de paiement (celles désignées pour verser les fonds de l'Union européenne) sont obligées de s'assurer que les exigences de la CE concernant la gestion et le contrôle sont également satisfaites.

525. En Suède, nous avons choisi dès le début de concentrer la responsabilité de la gestion des subventions de chaque fonds européen dans une agence gouvernementale centrale. Ces quatre agences

financières (une par fonds) ont aussi été chargées du traitement de l'ensemble des paiements de leurs fonds respectifs, ce qui suppose qu'elles ont la totale responsabilité de s'assurer que les sommes versées sont gérées et utilisées correctement. Elles sont aussi responsables envers le Gouvernement de l'adoption des mesures correctrices nécessaires en cas d'irrégularités. Enfin, ces agences sont par ailleurs chargées des déclarations à faire régulièrement au Gouvernement et à la Commission et concernant les comptes financiers, les irrégularités constatées etc.

526. En même temps, la responsabilité des décisions concernant une utilisation particulière des fonds a été déléguée aux agences régionales de l'État. La coopération entre les agences régionales responsables des décisions et les agences centrales responsables des fonds doit donc fonctionner harmonieusement.

527. Etant donné cette répartition des compétences, c'est l'agence financière centrale concernée qui est contactée par la Commission au cours de ses inspections sur le terrain en Suède. Le ministère des Finances est toujours informé des vérifications effectuées par la DG XX : la Commission souhaite, en effet, que le ministère des finances qu'elle considère comme son principal interlocuteur en Suède soit impliqué dans ces opérations. Nous transmettons des renseignements au ministère concerné et au Bureau National de Vérification, mais nous ne prenons nous-mêmes aucune mesure.

528. Enfin, il faut mentionner la coopération du ministère des Finances avec les ministères techniques et les agences. D'après notre expérience, il est important que le ministère des finances joue un rôle prépondérant dans la formulation de la position de l'État Membre sur les propositions et les décisions stratégiques touchant la gestion et le contrôle financiers, et la lutte contre la fraude. Sur notre demande, les ministères concernés, ainsi que les agences gouvernementales centrales chargées de l'administration des fonds de l'Union européenne et l'Office National de contrôle ont chacune nommé un correspondant chargé de ces questions. Toutes les propositions présentées et les autres documents publiés par la Commission sont normalement communiqués à ces fonctionnaires pour observations. Nous nous mettons d'accord avec les correspondants en place dans les ministères sur des propositions concernant les positions et l'action de la Suède pour les réunions de Bruxelles.

529. Avant les grandes réunions avec la Commission, au cours desquelles sont débattues des questions horizontales (par exemple dans le groupe des représentants particuliers du Ministre des Finances qui assistent la Commission dans son travail sur le programme SEM 2000, ou au COCOLAF (le Comité consultatif pour la coordination de la lutte anti-fraude de l'UCLAF), nous convoquons parfois l'ensemble des correspondants en place dans les ministères et les agences à une réunion au ministère des Finances.

530. En dépit du caractère très informel de la communication, cette procédure assure une bonne coordination de l'action de la Suède. C'est important surtout lorsqu'une proposition émanant de la Commission est examinée en même temps dans différents comités et groupes de travail. Si des représentants d'un même État Membre présentent des points de vue totalement différents, cela ne compromet pas seulement la confiance portée à cet État Membre mais cela complique également beaucoup les négociations.

3.4.3. Création des fonctions d'audit interne

531. Les réglementations du Conseil concernant les différents secteurs du budget obligent les États Membres à posséder des structures responsables du contrôle financier, ce que nous interprétons comme l'obligation de prévoir des contrôles internes systématiques dans les systèmes, les programmes et les organisations de chaque secteur. Elles impliquent aussi l'existence de fonctions qui (indépendamment de la gestion), vérifient que le contrôle interne est efficace, c'est-à-dire des fonctions d'audit interne.

532. En Suède, il existait déjà, au début des années 80, dans les agences du secteur public une forme d'audit interne dont l'indépendance a été remise en question. Ces fonctions furent alors transférées à l'Office National de contrôle afin d'être utilisées sous forme d'audit externe. Cependant, dans certaines agences, de nouvelles fonctions d'audit interne ont été mises en place à l'initiative de l'agence.

533. Néanmoins, en 1994, le gouvernement a décidé d'instituer l'obligation de créer des fonctions d'audit interne indépendantes et professionnelles dans les agences gouvernementales responsables de la gestion de sommes importantes. Cette obligation a été imposée au moment de l'entrée de la Suède dans l'Union européenne, et il a donc été décidé que toutes les agences gérant des montants importants de fonds de l'Union européenne y seraient soumises. Ces réglementations figurent dans une ordonnance spéciale sur l'audit interne dans les agences gouvernementales.

534. Grâce à cette ordonnance, la Suède fut aussi mieux équipée au moment où la Direction Générale du Contrôle Financier de la Commission (DG XX) a pris l'initiative de formaliser dans ses Protocoles Financiers la coopération entre les auditeurs internes chargés de l'examen des fonds structurels à la Commission et dans les États Membres. À ce jour, des accords ont été conclus avec à peu près la moitié des États Membres. Le contenu et la nature de ces accords varient, dans la mesure où ils sont adaptés à la situation nationale. Cependant, ils prévoient tous un partage des conclusions des audits, la coordination des programmes d'audit et la participation aux audits communs. Les objectifs et les méthodes de base utilisées en audit interne (qui s'appuient en général sur les normes internationales admises) sont également spécifiés.

535. Pour la Suède, où l'audit interne n'est pas rattaché aux ministères mais aux agences d'administration centrale, il était naturel que les responsables des divisions d'audit interne de ces agences soient signataires de l'accord. Trois protocoles identiques ont donc été signés à l'automne 1996 par les responsables des divisions d'audit interne des trois agences centrales chargées de l'administration du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), du Fonds Social Européen (FSE) et du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) d'une part, et par le Directeur Général de la DG XX, d'autre part. Un accord identique doit également être conclu pour les fonds concernant les pêcheries (FIFG), lorsque l'audit interne aura été mis en place dans les agences responsables.

536. Les États Membres ne sont soumis à aucune obligation officielle de signer des accords de coopération avec la Commission. Toutefois, ils considèrent tous qu'il est judicieux d'en passer, et c'est ce qui a incité le Conseil ECOFIN et le Conseil européen à formuler en décembre 1996 une recommandation conseillant vivement aux États Membres qui n'avaient pas encore passé d'accords avec la Commission d'en signer le plus rapidement possible.

3.4.4. Attribution à la Cour des Comptes d'une fonction de coordination en Suède

537. L'audit externe doit être conduit en toute indépendance, à la fois au niveau national et dans l'Union européenne. Pour ce faire, le ministère des Finances n'avait pas de mesures spécifiques à appliquer dans ce domaine avant l'entrée dans l'Union européenne, à une exception près. L'Article 188c du Traité de l'Union européenne stipule que les inspections sur le terrain de la Cour des Comptes des Communautés Européennes (CCE) dans les États Membres doivent être menées en liaison avec les organes de contrôle nationaux. Du fait de l'existence de deux organes de contrôle en Suède, l'Office National de contrôle et les organes de contrôle parlementaires il est apparu nécessaire de confier cette tâche à la première de ces deux instances. Les directives concernant l'Office ont été modifiées en conséquence.

538. Nous avons également constaté que la Cour des Comptes des Communautés Européennes possède des pouvoirs plus larges que ceux dont jouissent nos vérificateurs nationaux : conformément à une clause de la Réglementation Financière elle est en effet autorisée à opérer des contrôles sur place des comptes des bénéficiaires de subventions. Cette question est examinée actuellement par le ministère des finances. Il serait logique que les organes de contrôle nationaux aient des pouvoirs aussi étendus que ceux de la CCE, mais ceci implique une législation spéciale.

3.4.5. Mise en place d'un comité pour des mesures nationales de lutte contre la fraude

539. En Suède, on s'est penché assez tôt sur le problème de la fraude et des irrégularités. Il a été demandé que la lutte contre la fraude soit mise en oeuvre au niveau de l'Union européenne. Pour répondre au besoin d'une organisation nationale opérant dans ce domaine, le Gouvernement a créé, au printemps 1996, le Comité Anti-fraude de l'Union européenne qui comprend des représentants de toutes les agences gouvernementales jouant un rôle important dans la gestion des fonds de l'Union européenne, du Conseil National des Impôts, de l'Office National de Contrôle, de la police, du parquet et de la justice, et des ministères concernés.

540. Ce comité qui est présidé par un représentant du ministère des finances est chargé de promouvoir la coopération entre les ministères et les agences, plus particulièrement entre l'administration et la justice. Il a également pour mission de fournir des renseignements sur les opérations menées en Suède et sur les mesures à mettre en application. Le comité peut aussi proposer des mesures pour renforcer la protection des fonds communautaires en Suède. De ce fait, l'obligation énoncée par le Traité de l'Union européenne de protéger les fonds de l'Union européenne de la même manière que les fonds nationaux, et la décision du Conseil européen prise à Madrid en 1995 selon laquelle la protection des fonds de l'Union européenne doit être la même pour tous les secteurs dans toute l'Union sont des principes importants pour le travail du comité. Coopérer avec l'unité anti-fraude de la Commission (l'UCLAF) fait par ailleurs partie des devoirs du comité, mais il ne s'occupe pas des cas particuliers, qui relèvent des agences possédant une responsabilité opérationnelle..

541. Jusqu'à présent, l'expérience a montré que le comité avait activement contribué à renforcer la protection des intérêts financiers de la Communauté en Suède. Son utilité diminuera peut être dans les années à venir, quand les systèmes se seront stabilisés et que les inévitables imperfections auront été corrigées, mais jusqu'à maintenant, cette expérience a été tout à fait positive.

542. La Suède n'a pas encore pris en compte le souhait de la Commission de créer une organisation horizontale pour conduire des enquêtes opérationnelles dans les cas où l'on suspecte une fraude. La création en cours d'un nouvel organisme de traitement des infractions économiques devrait toutefois permettre de combler cette lacune.

3.4.6. Contrôle de la mise en application en Suède

543. Le ministère des finances se préoccupe de vérifier que l'administration des fonds communautaires respecte bien les obligations strictes imposées. À cet effet, le Gouvernement a chargé le Service National de Contrôle d'examiner les systèmes existant dans le domaine des fonds structurels, et de soumettre des propositions d'améliorations. Le Service avait déjà, de sa propre initiative, mené un examen de ce genre pour la Section Garantie du FEOGA. Le Comité Anti-fraude de l'Union européenne a aussi conduit une enquête pour vérifier si les agences concernées étaient dotées des réglementations et des pouvoirs nécessaires afin que les mesures appropriées soient prises en cas d'irrégularités.

544. Ces enquêtes ont montré qu'il existe encore certaines imperfections, ce qui a amené le Gouvernement et les ministères concernés à prendre certaines mesures. D'autres défauts sont encore examinés en ce moment. Notre expérience montre qu'il est de l'intérêt du ministère des finances de pousser à la réalisation d'enquêtes de ce genre, de manière à contrôler par la suite que les mesures sont effectivement appliquées.

4. Quelques leçons à tirer de l'expérience de différents secteurs

4.1. Droits de douane et autres taxes

545. Dans le secteur des douanes, plusieurs enquêtes majeures ont été conduites à propos des conséquences de l'entrée dans l'Union européenne. L'idée essentielle était que l'appartenance à l'Union européenne permettrait automatiquement de réduire les effectifs de l'administration des douanes suédoise lors de l'entrée dans l'union douanière du marché unique, même si l'on était conscient du fait que l'entrée dans l'Union européenne occasionnerait l'adoption d'un certain nombre de nouveaux droits de douane. Quand il devint clair que la Norvège n'allait pas rejoindre l'Union européenne, le scénario en fut transformé car la Suède devint alors responsable du contrôle maritime et terrestre de l'une des frontières les plus longues de l'UE avec un pays n'appartenant pas à l'Union européenne.

546. En ce qui concerne les questions pratiques, comme par exemple la comptabilité et le versement à l'Union européenne des taxes perçues, un effort remarquable a été réalisé à l'automne 1994 pour permettre à la Suède de répondre aux exigences de la Communauté dès le premier jour, c'est-à-dire le 1er janvier 1995.

547. Nous pensons que, dans le travail préparatoire, nous n'avons pas porté suffisamment d'attention au changement de situation résultant du fait que la Suède était frontalière d'un pays extérieur à l'Union européenne, ni aux obligations de contrôle provoquées par cette situation. Toutes les questions techniques à résoudre en ce qui concerne la comptabilité des droits de douane perçus et des versements effectués aurait aussi pu être traitées plus tôt avec plus d'attention.

4.2. L'agriculture

548. Le ministère de l'agriculture et son agence d'administration centrale, le Conseil Suédois de l'Agriculture, a ouvert la voie en ce qui concerne la préparation de l'entrée dans l'Union européenne. Le Conseil a présenté, fin juin 1994, un rapport qui traitait aussi de l'organisation de l'administration, des obligations à imposer en matière de paiements, de la comptabilité et des systèmes de contrôle, etc.

549. Les lois et les ordonnances nationales qui s'avéreraient nécessaires pour que la Suède soit en mesure d'appliquer les réglementations de la CE dans le secteur agricole étaient en cours d'élaboration au sein du ministère. L'étendue des domaines couverts par la réglementation et sa complexité ont entraîné des difficultés, d'autant qu'aucune décision importante ne pouvait être prise avant le référendum. Au niveau des agences, l'un des défis majeurs était de créer un grand nombre de systèmes informatiques nécessaires à la mise en oeuvre de la PAC. Le temps et les ressources nécessaires à cette tâche ont été nettement sous-estimés.

550. En conclusion, il faudrait citer le nouveau système d'apurement des comptes de la Section Garantie du FEOGA. Seul un petit nombre d'agences dans chaque État Membre est autorisé à verser des

subventions. Ces agences de paiement doivent remplir une série de conditions particulières relatives au contrôle financier, etc. avant d'être autorisées à effectuer des paiements.

551. Un organisme nommé par l'État Membre doit vérifier à l'avance que les conditions sont bien remplies. La Suède a désigné le ministère de l'agriculture comme organe d'accréditation. Le ministère prend sa décision à partir des documents fournis par l'agence et du certificat d'un membre du Service National de contrôle attestant l'exactitude des informations fournies par l'agence. Ceci constitue une condition préalable pour le ministère de l'agriculture car il ne possède pas de données lui permettant de vérifier les renseignements donnés par l'agence. Le nouveau système comporte également des obligations d'examen des comptes annuels du FEOGA par un vérificateur indépendant au niveau national. Le Service National de Contrôle a été nommé comme organe de certification, car cette mission d'examen comptable correspond en grande partie au travail mené dans la cadre des tâches de contrôle annuelles normales.

4.3. Les fonds structurels

552. Les fonds structurels se caractérisent par un mélange d'obligations concernant l'administration publique, stipulées dans les réglementations du Conseil, et d'accords bilatéraux conclus entre les États Membres et la Commission, lesquels sont connus sous le nom de Documents de Programmation Unique (DPU). Chaque programme s'appuie sur les objectifs définis pour les fonds structurels. L'approche des programmes implique des préparatifs au niveau national en collaboration étroite avec des représentants locaux et régionaux. En Suède, il a été décidé que les demandes relatives aux projets de chaque programme devaient normalement être traitées au niveau régional. Cependant, dans plusieurs cas, on a estimé qu'il n'existait aucune organisation qui soit appropriée d'un point de vue régional et local. Il a donc été décidé de constituer une série de "groupes de prise de décision" rattachés aux divers programmes et ayant pour mission d'examiner les différentes demandes de subventions et de décider de la suite à donner.

553. Dans les réglementations du Conseil, l'un des effets de l'approche en partenariat fut l'obligation d'instaurer des comités spéciaux de surveillance chargés de contrôler et d'évaluer si les programmes réalisent bien les objectifs choisis. Les comités ont par ailleurs un certain droit de redistribution des fonds entre les différents projets et programmes par rapport aux décisions prises à l'origine par les autorités désignées. Bien que les comités se soient vu attribuer une certaine part de responsabilité dans la prise de décision, ceci n'a pas entamé l'obligation qu'ont les États Membres de vérifier que les fonds sont bien utilisés à des fins correctes.

554. Les questions d'administration financière, les contrôles, la responsabilité des mesures en cas d'irrégularité etc. ont été trop laissées dans l'ombre au départ, ce qui a occasionné une mise en application bien plus approximative que, par exemple, dans le secteur agricole. On peut encore en observer les conséquences dans le fait que les dispositions concernant les obligations et les pouvoirs des autorités désignées vis-à-vis des groupes régionaux de prise de décision n'ont pas encore été intégrées dans les réglementations nationales.

Annexe 1. Le système budgétaire et le système d'audit suédois

1. La structure de l'administration publique suédoise

555. L'administration publique en Suède diffère par certains côtés de celle de la plupart des autres pays. Traditionnellement, la taille des administrations centrales est plus limitée (quelque 2 000 employés, sans compter les Affaires Etrangères) et il existe des agences administratives autonomes (dans une certaine mesure indépendantes). Une autre caractéristique typique du modèle administratif suédois est l'accent qu'il met sur la responsabilité collective du gouvernement.

556. Le *Riksdag* suédois (le Parlement) vote toutes les lois touchant les particuliers. De plus, il appartient au *Riksdag* de se prononcer sur les recettes et les dépenses publiques, ainsi que sur la répartition des actifs nets de l'État. Le Gouvernement soumet des propositions au *Riksdag* sous forme de projets de loi. Il peut aussi lui présenter de simples rapports sous forme de courriers officiels.

557. Le Gouvernement est responsable devant le *Riksdag* de l'exécution efficace et correcte des activités de l'État. Le travail administratif quotidien est géré par les agences administratives publiques qui exécutent sous leur propre responsabilité les décisions du *Riksdag* et du Gouvernement. Les liaisons entre les agences administratives et le Gouvernement sont assurées par les ministères concernés, mais les agences dépendent du Gouvernement dans son ensemble. Le pouvoir de transmettre des directives à une agence administrative est détenu le gouvernement lui-même et non par les ministres qui en sont membres. (c'est-à-dire qu'il n'existe pas de pouvoir ministériel propre).

558. En termes officiels, le Gouvernement a des pouvoirs étendus de contrôle des activités des agences par l'intermédiaire des décisions qu'il prend. Les agences administratives publiques sont néanmoins assurées de par la loi d'une certaine indépendance vis-à-vis du gouvernement. Ceci s'applique aux décisions sur des questions impliquant l'exercice d'un pouvoir officiel sur un particulier ou une autorité gouvernementale locale ou concernant l'application de la loi. Dans de pareils cas, le Gouvernement n'interférera pas obligatoirement dans la décision d'une l'agence administrative sur un cas particulier.

559. Qui plus est, le Gouvernement a, à bien des égards, évité d'imposer des réglementations trop détaillées à chacune des agences. La relation entre le Gouvernement et les agences administratives est, au contraire, caractérisée par la position forte et indépendante des agences par rapport au Gouvernement. Ceci se manifeste par exemple dans le fait que les agences administratives se sont largement vues confier la mission d'établir des réglementations détaillées pour leurs secteurs respectifs dans le cadre de la législation d'habilitation votée par le *Riksdag*. Cette position indépendante est également renforcée par le fait que toutes les communications entre le Gouvernement et les agences sont publiques (une tradition ancienne et qui est considérée en Suède comme une grande force du secteur public). Il s'agit aussi d'une question importante pour la Suède dans sa coopération avec l'Union européenne.

560. Il existe environ 200 agences administratives centrales. Le rôle de ces agences et les principales caractéristiques de leur organisation et de leurs méthodes de travail sont réglementés par des instructions officielles du Gouvernement. Chaque agence possède ses propres instructions officielles, publiées sous forme d'ordonnance. Le Gouvernement possède aussi d'autres instruments de contrôle, tels les décisions et directives spéciales, ainsi que le droit de nommer les directeurs des agences, certains autres dirigeants et les conseils d'administration des agences.

561. Le système de gestion financière est caractérisé par le fait que les agences se sont vues attribuer beaucoup plus de liberté pour décider en détail de la nature de leur propre travail, aussi bien pour les questions organisationnelles que financières. En même temps, la direction d'une agence est directement responsable vis-à-vis du gouvernement de l'efficacité de la conduite des activités en accord avec les réglementations en vigueur. Cette responsabilité consiste à assurer, tout d'abord, que les paiements qui ont transité par l'agence sont corrects et que les fonds ont été utilisés dans le but qui était prévu, et en second lieu qu'il soit remédié aux erreurs, à la fraude et à l'inefficacité dans l'exercice des activités de l'agence.

562. Les agences administratives ne sont pas dotées d'un pouvoir général de réglementation. Elles n'émettent des réglementations qu'en vertu d'autorisations spécifiques du gouvernement qui prennent, le plus souvent, la forme d'ordonnances.

563. Les agences administratives centrales disposent, dans de nombreux secteurs, d'agences régionales et locales. Dans ces cas-là, l'agence centrale est responsable à titre principal de l'exercice des activités, comme c'est le cas, par exemple dans l'administration des douanes. Par ailleurs, il existe dans chaque région un organe central, le conseil administratif du comté, qui est responsable de la coordination des activités du secteur public dans sa circonscription. Les conseils administratifs de comtés exercent les activités à vocation régionale dont la responsabilité première incombe souvent à une agence administrative. Ils évaluent également les contributions apportées à divers secteurs de la société et en assurent le suivi.

564. Il existe par ailleurs, des collectivités locales ou municipalités (elles sont 228 à présent) et des conseils de comté (23) au niveau régional et au niveau local. Leur indépendance, y compris leur droit de lever des impôts, est garantie par la Constitution suédoise. Les autorités locales sont chargées de services d'une nature plus technique comme l'alimentation en électricité, l'entretien des rues, les services de transport et l'aménagement foncier. Elles sont aussi responsables de l'enseignement, de la protection des enfants et des personnes âgées et des autres services sociaux. Les conseils de comtés sont responsables de la santé et des soins médicaux.

2. Le système budgétaire

565. Le 1er janvier 1997, la Suède adoptera l'année calendrier comme exercice financier. Le budget 1997 comportera plusieurs innovations permanentes qui sont toutes destinées à apporter des améliorations à la discipline budgétaire. La préparation du budget qui prendra effet à compter de 1997 aura la forme suivante :

- En avril, le gouvernement présentera au *Riksdag* un projet de loi sur la politique économique de l'exercice budgétaire à venir, comportant une mise à jour de la situation budgétaire de l'exercice en cours.
- Il présentera les grandes orientations de la politique économique ainsi que les plafonds proposés par le Gouvernement pour la dépense publique des prochaines années. Par la même occasion, un budget supplémentaire pour l'exercice en cours sera présenté.

- Le projet de loi de budget et de finance comportant des propositions détaillées concernant les recettes et les dépenses de l'exercice suivant sera présenté en septembre. Il inclura les comptes d'actifs et de passif du Gouvernement central. La dépense sera présentée selon la répartition adoptée par le *Riksdag*. Chaque proposition sera liée aux résultats atteints dans ce domaine.
- Le *Riksdag* examinera le projet de loi de finances en deux temps. Au cours de la première phase, il déterminera, dans une résolution spéciale, le niveau des crédits affectés à chacun des 27 domaines de dépense. La somme devra rester dans les limites du plafond des dépenses décidé au printemps. Dans la seconde phase, des décisions seront prises sur les objectifs et la répartition de chaque dotation.
- Après le vote du budget par le *Riksdag*, le Gouvernement transmettra à toutes les agences des directives fixant les objectifs et les critères de performance que l'agence devra atteindre pendant l'année. Elles définiront également le cadre financier de l'activité de l'agence sous forme de crédits, etc.
- Le *Riksdag* et le Gouvernement ont, pour une large part, délégué aux agences la mission de décider elles-mêmes, dans le cadre des ressources attribuées, du mode d'utilisation de leurs fonds et de l'organisation de leurs activités. Afin d'encourager la bonne gestion des crédits, les agences se sont vues attribuer la possibilité de ne pas dépenser la totalité des crédits dont elles disposent ou d'anticiper sur les crédits de l'exercice suivant. Ces opérations étant assorties d'un intérêt positif ou négatif, les agences sont incitées à des efforts d'économie. Les fonds provenant de subventions ou de prélèvements d'impôts sont, cependant, gérés d'une manière plus traditionnelle dans la mesure où ils sont d'habitude totalement administrés par la loi. Ces crédits doivent également respecter le plafond de dépense décidé, et leur utilisation est par conséquent soumise à des contrôles.
- L'agence rendra compte du résultat (financier et autre) de ses activités dans un rapport annuel officiel adressé au Gouvernement. La partie financière du rapport couvrira tous les fonds reçus ou ayant transité par l'agence, quelle que soit l'origine du financement. De même, ce compte rendu des résultats contiendra des informations sur toutes les activités dont l'agence est responsable, quelle que soit de l'origine du financement.
- Au cours de l'exercice, un certain nombre d'états de la situation budgétaire seront établis à partir des prévisions des résultats budgétaires définitifs. Il incombera au ministère concerné de financer les excédents de dépense, par redéploiement des crédits entre les différents domaines de dépense ou en modifiant les réglementations.

566. Dans l'ensemble, ces mesures représentent un renforcement très important du cadre réglementaire dans lequel s'effectue le travail budgétaire du *Riksdag* et du Gouvernement. En effet, le travail de préparation budgétaire :

- est concentré sur le niveau général de la dépense publique ;
- commence par l'évaluation des objectifs généraux et se poursuit, uniquement après que les niveaux de dépense ont été fixés, par des examens sectoriels ;
- se concentre sur la dépense plutôt que sur le déficit budgétaire, qui représentait auparavant la principale préoccupation de la politique budgétaire ;
- entraîne un suivi plus strict de l'évolution des dépenses et exige l'adoption de mesures correctrices en cas de tendance négative.

3. Le système de contrôle financier et d'audit

567. Le modèle administratif suédois comporte une structure de contrôle uniforme pour l'ensemble de l'administration publique. Elle s'applique pareillement aux finances de l'État et aux fonds du Budget de l'Union européenne.

568. Les agences doivent assurer le suivi, le contrôle et la supervision de leurs activités afin de garantir qu'elles sont conduites conformément aux réglementations en vigueur et que les fonds sont utilisés correctement et efficacement. Ceci est valable aussi bien pour les finances nationales que pour les fonds en provenance ou à destination du Budget de la Communauté.

569. Dans la majorité des agences, des fonctions spéciales d'audit interne examinent la qualité des contrôles internes et des comptes financiers établis par ces agences. Les dispositions concernant l'audit interne des agences gouvernementales centrales font l'objet d'une ordonnance spéciale. Les audits internes sont effectués conformément aux principes de comptabilité agréés et basés sur les normes internationales, et de manière indépendante par rapport à la direction et aux cadres. L'audit interne produit un rapport destiné au conseil d'administration de l'agence, qui décide alors de mesures en fonction des résultats de l'audit. Les rapports d'audit interne sont à la disposition des auditeurs externes. Avant que ne soit défini le déroulement de l'audit interne, une consultation est organisée avec l'agence d'audit externe, le Service National de Contrôle suédois (le RRV).

570. Le RRV effectue des audits externes et indépendants, et il est responsable à la fois du contrôle annuel des comptes, et des audits de la gestion et de l'efficacité des activités du gouvernement central. Le RRV inspecte toutes les agences publiques, un grand nombre d'entreprises et de fondations publiques, ainsi que les activités conduites par l'administration centrale en général. Quand il s'agit des entreprises et des fondations, le RRV nomme des commissaires aux comptes en plus de ceux nommés par l'Assemblée Générale Annuelle des Actionnaires (AGA) et a également pouvoir, dans certains cas, de mener des contrôles de l'efficacité. Le commissaire aux comptes désigné par le RRV opère en liaison avec le(s) commissaire(s) aux comptes nommés par l'AGA, et ils sont conjointement responsables du choix de l'objet principal de la vérification et de son exécution et de l'établissement du rapport sur les comptes et la gestion. Le *Riksdag* a décidé de cette procédure en 1993 dans le but de renforcer les contrôles sur ces entreprises et fondations.

571. Le RRV rend son rapport aux organisations concernées et au gouvernement. Il examine (de la même manière que pour les finances nationales) l'utilisation, le contrôle et la comptabilité des fonds relatifs au budget de la Communauté. Il évalue aussi l'efficacité de l'exécution des engagements. Les rapports du RRV sont publics. Des propositions sont actuellement en cours d'élaboration pour renforcer la capacité du RRV d'obtenir des informations sur les bénéficiaires des fonds provenant du budget de la Communauté ou des sources correspondantes. Le RRV est également obligé, d'après l'Article 188c du Traité de Rome, d'assister la Cour des Comptes des Communautés Européennes pour les contrôles qu'elle effectue en Suède.

572. L'audit annuel se conclut par une déclaration sous forme de compte rendu officiel de vérification qui émet un jugement de conformité sur le rapport annuel de l'agence, indiquant s'il est fiable, comparable et correct, ainsi qu'un avis sur la gestion de l'agence. Le rapport d'audit est transmis au gouvernement. Si le RRV a présenté un rapport réservé ou a dénoncé de graves insuffisances, l'agence doit, dans une communication officielle au Gouvernement, préciser les raisons de ces déficiences et les mesures qu'elle compte prendre pour les supprimer.

573. Le Gouvernement doit, lui même, soumettre, chaque année, au Riksdag un compte-rendu des mesures qu'il a prises en réponse aux observations faites par le RRV. Les imperfections décelées par le RRV reçoivent invariablement beaucoup d'attention de la part des médias et des hommes politiques. Par exemple, il n'est pas rare que la commission permanente du *Riksdag* concernée organise des auditions auxquelles participent l'agence en question, le RRV et le ministre responsable. Le RRV présente également, au Conseil d'administration de l'agence et à sa demande des rapports spéciaux en vue de l'adoption de mesures correctrices.

574. Dans le cadre de son contrôle de l'efficacité, le RRV conduit 20 vérifications importantes par an. Le RRV est totalement libre de choisir le domaine qu'il souhaite inspecter. L'accent est mis sur l'évaluation de l'efficacité de l'exécution des engagements du Gouvernement central, mais le RRV peut aussi donner son avis sur ces engagements eux-mêmes. Les contrôles du RRV portent à la fois sur l'exercice de fonctions étatiques importantes, par exemple sur l'efficacité des diverses composantes du système de sécurité sociale, et sur la réalisation des objectifs et l'efficacité d'activités particulières. Ces rapports sont normalement remis aux agences concernées et au gouvernement.

575. Les conseils d'administration des agences sont obligés de se saisir du rapport du RRV, et le RRV demande normalement qu'il soit assorti d'un état des mesures envisagées par la direction de l'agence. Les rapports du RRV sont souvent insérés dans l'ensemble des documents servant aux enquêtes publiques ou à la préparation des décisions gouvernementales. Les médias accordent également beaucoup d'attention à ces rapports.

576. Le RRV peut aussi procéder à des enquêtes pour le compte du Gouvernement, mais peut ne pas accepter cette mission si elle risque de porter atteinte à son indépendance. Un exemple de mission récemment menée par le RRV à la demande du gouvernement concernait l'étendue de la fraude dans les systèmes d'aide à l'emploi et de la sécurité sociale.

577. Le Parlement dispose de son propre organe de contrôle composé de membres du *Riksdag* désignés par un processus politique. Le travail de vérification est effectué essentiellement par les services de cet organe. La loi relative aux activités des contrôleurs du *Riksdag* les autorise à examiner toutes les activités de l'État, y compris celles du Gouvernement, et à rapporter directement au *Riksdag*. Les fonds en provenance ou à destination du Budget de la Communauté font partie de leurs domaines d'inspection sur la même base que les fonds publics purement nationaux. Ces inspections sont en grande partie menées de la même manière que les contrôles de l'efficacité effectués par le RRV.

578. Enfin, le système suédois des commissions d'enquête mérite d'être mentionné. Chaque année, sont nommées de nombreuses commissions d'enquête, avec ou sans représentation parlementaire, dont la tâche consiste à évaluer le résultat des activités ou des systèmes de réglementation dans un domaine particulier. Une directive générale de 1994 invite chaque commission à évaluer d'abord ce qui justifie une intervention de l'État dans cette activité. De plus, les commissions sont tenues non seulement d'évaluer les conséquences financières de leurs propositions, mais aussi de suggérer les moyens de les financer. La commission n'a pas le droit de terminer son travail tant que ces obligations ne sont pas remplies.

4. Contrôle et vérification au niveau national des fonds de l'Union européenne

579. En décembre 1994, le *Riksdag* a adopté des directives concernant l'administration des paiements et des subventions de l'Union européenne par la Suède, et la protection de ces fonds contre une utilisation irrégulière ou inefficace. Ces directives sont entièrement fondées sur les principes établis à l'Article 209a du Traité de Rome. Elles peuvent se résumer de la façon suivante :

- La priorité est avant tout donnée au contrôle de l'efficacité des cadres réglementaires de l'Union et à la manière dont le pays s'y conforme. La Suède renforce ses moyens de contrôle et d'audit.
- Les paiements circulant entre la Suède et le Budget de la Communauté (et réciproquement) sous forme de subventions et de soutien structurel géré par l'État sont comptabilisés en montants bruts dans le budget de l'État suédois.
- Les fonds de l'Union européenne administrés par les agences gouvernementales suédoises sont considérés comme des fonds publics et sont soumis aux mêmes dispositions quant à la responsabilité, aux déclarations, au suivi, au contrôle financier et à l'audit, et également aux mêmes systèmes de sanctions. Cela veut dire que les rapports annuels des agences responsables incluent les activités touchant à l'Union européenne, et que la gestion des fonds est soumise au même contrôle de la part du Service National de Contrôle (le RRV) et du Service de Contrôle du Parlement que les fonds nationaux.
- Dans la mesure où le droit de l'Union européenne impose en la matière des obligations spéciales, par exemple de compte rendu et de contrôle, les agences responsables doivent satisfaire à ces obligations de même qu'aux exigences nationales. En général, les réglementations nationales s'avèrent répondre assez bien aux conditions imposées par les cadres réglementaires de l'Union européenne.
- Les agences chargées de verser les fonds de l'Union européenne doivent être aussi peu nombreuses que possible. En plus des fonctions de contrôle interne, elles doivent aussi avoir des fonctions d'audit interne. La qualité de leurs moyens de contrôle et de leurs audits internes est aussi soumise à l'inspection du RRV.
- Il doit exister dans chaque secteur une agence de coordination qui suit en permanence les résultats du secteur et surveille l'exactitude des paiements et leur inscription dans les comptes. Elle est également chargée de l'élaboration des mesures à prendre pour remédier à des insuffisances ou exploiter les possibilités d'amélioration identifiées. Ces tâches sont particulièrement importantes dans les secteurs où deux agences nationales (ou plus) collaborent.
- Il incombe à chaque agence sectorielle concernée de coopérer avec d'autres États Membres de l'Union européenne et avec la Commission pour protéger les intérêts financiers de la Communauté. De plus, un comité gouvernemental spécial, qui aura la responsabilité de la coordination des efforts de lutte contre la fraude des agences et des ministères concernés est en cours de création.

Annexe 2. Quelques données complémentaires

580. Cette Annexe comporte quelques informations complémentaires concernant les flux financiers entre la Suède et l'Union européenne, les conséquences administratives de l'appartenance de la Suède à l'Union européenne et un organigramme du ministère des finances.

1. Transferts de fonds entre la Suède et l'Union européenne

581. Les sommes suivantes seront versées au budget de l'Union européenne ou payées par ce dernier selon les calculs effectués pour l'exercice 1997 (en milliers de couronnes suédoises). Les subventions qui pourraient être versées sur le budget de l'Union européenne en faveur de la recherche, des réseaux transeuropéens etc., ne sont pas comprises dans ces chiffres car elles dépendent d'accords contractuels bilatéraux.

Paiements à l'Union européenne — la contribution suédoise	20 525 000 (ca. 2 500 mecu)
- Droits de douane	3 230 000
- Taxes agricoles	570 000
- Paiement basés sur la TVA	8 215 000
- Quatrième ressource (RNB= <i>Produit National Brut</i>)	8 510 000
Recettes provenant de l'Union européenne	9 225 000 (ca. 1 100 mecu)
<i>Section Garantie du FEOGA</i>	<i>6 074 000</i>
- Aide à l'hectare et soutien à la jachère	3 740 000
- Soutien pour l'environnement	766 000
- Intervention	400 000
- Restitution à l'exportation	350 000
- Produits animaux	818 000
<i>Fonds structurels</i>	<i>2 515 000</i>
- Section Orientation du FEOGA	365 000
- FIFG (fonds destinés aux pêcheries)	100 000
- FEDER	800 000
- FSE	1 250 000
<i>Compensation (réduction temporaire)</i>	<i>636 000</i>

2. Ressources administratives nécessaires pour répondre aux conditions imposées par l'Union européenne

582. Dans la mesure où les opérations avec l'Union européenne sont gérées comme une partie intégrante des opérations nationales, il n'est pas possible d'identifier les coûts administratifs directement

liés à l'appartenance de la Suède à l'Union. Il n'est pas non plus significatif de tirer des conclusions trop générales des chiffres, car ils dépendent largement de la situation du pays en matière d'opérations en cours, d'organisation et de priorités, mais aussi des conditions géographiques et démographiques.

583. Cependant, afin de donner une idée des effets de l'entrée de l'Union européenne sur le secteur public, une étude, basée sur des questionnaires envoyés aux ministères et aux agences (*Statskontoret* 1996:7) a été effectuée en 1996. Le résultat de cette enquête peut donner une indication des coûts administratifs.

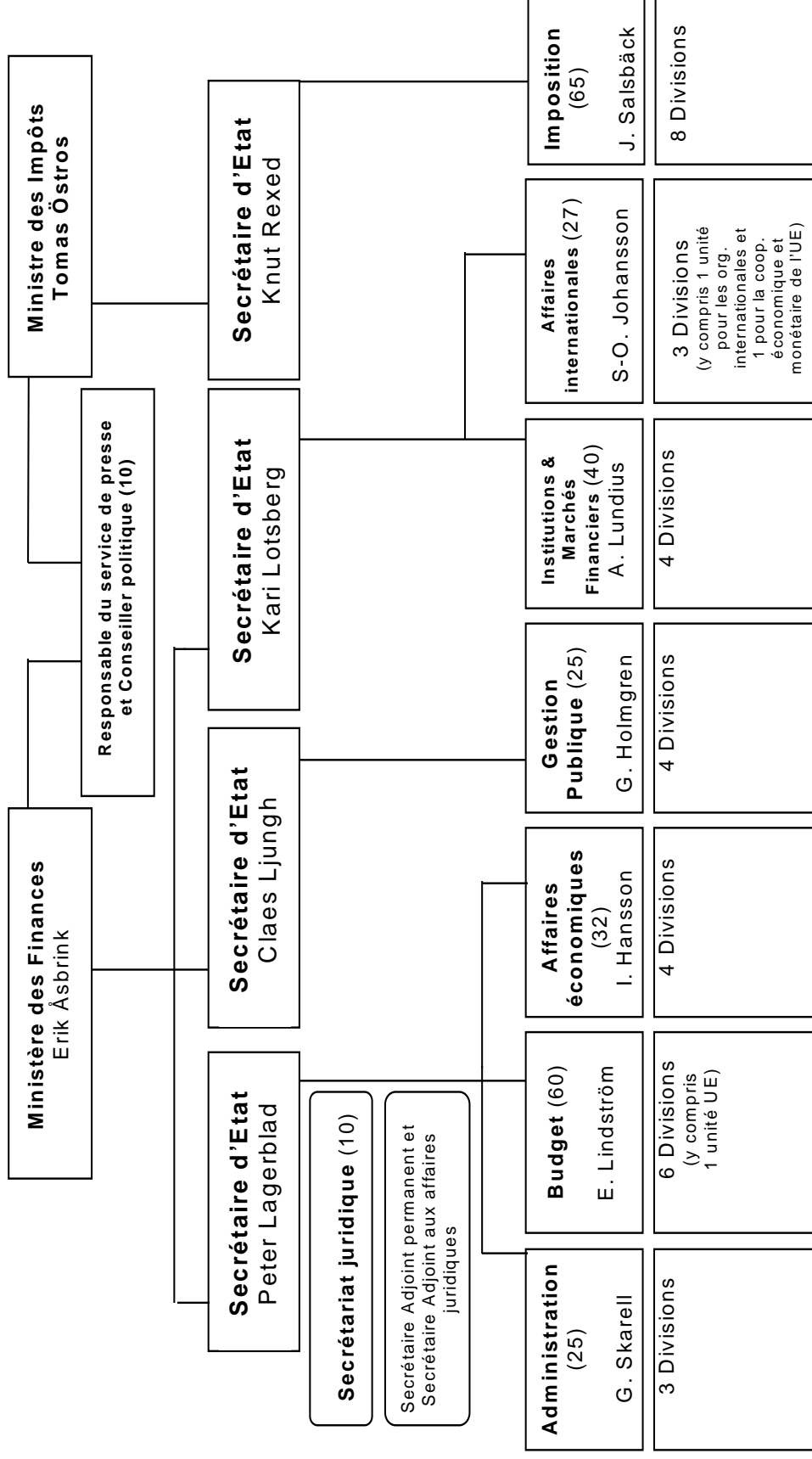
584. L'enquête comportait certaines questions concernant les besoins en ressources :

- La moitié des 13 ministères estiment qu'ils consacrent 20 à 39 pour cent de leur temps de travail aux questions de l'Union européenne. Quatre ministères estiment que ces questions représentent moins de 20 pour cent de leur activité, tandis que deux autres ministères, le ministère des Affaires Etrangères et le ministère de l'agriculture, déclarent que 75 pour cent de son temps pour le premier, et 90 pour cent pour le second, sont consacrés aux affaires européennes.
- Quant aux effectifs employés, un ministère n'a pas recruté de personnel nouveau à la suite de l'entrée dans l'Union européenne, sept ministères ont recruté entre une et quatre nouvelles personnes, deux ministères cinq à neuf personnes et trois ministères plus de dix personnes. À titre de comparaison, le nombre total des effectifs des ministères est d'environ 3 600, dont 1 400 appartenant au ministère des Affaires Etrangères. En général, environ 15 pour cent d'entre eux sont en disponibilité.
- Tous les ministères ont indiqué qu'ils auraient besoin d'effectifs supplémentaires pour élaborer les instructions destinées aux représentants suédois, mais aussi pour participer aux réunions à Bruxelles. La moitié d'entre eux souhaiteraient consacrer des moyens supplémentaires au travail législatif et la majorité des ministères déclarent qu'ils ont besoin de renforcer leurs compétences dans le domaine des techniques de négociation, du travail d'enquête et de l'assistance juridique.
- 78 agences au niveau central et au niveau régional ont répondu à l'enquête. 85 pour cent d'entre elles déclarent que leur comptabilité ne permet pas d'isoler les coûts imputables aux opérations européennes. Elles ont estimé la part de leurs dépenses de fonctionnement concernant des tâches relatives à l'Union européenne. La majorité estime que ces coûts sont inférieurs à 5 pour cent de leurs coûts administratifs totaux. Seulement 8 des 78 agences estiment que les coûts résultant de l'Union européenne dépassent 20 pour cent du total.
- 15 agences tiennent une comptabilité séparée des coûts administratifs liés aux affaires européennes. Huit d'entre elles déclarent que ces coûts sont supérieurs à 1 million de couronnes suédoises (SEK).
- 39 agences font état d'un besoin important de ressources supplémentaires pour faire face aux tâches nouvelles en rapport avec l'Union européenne, notamment à la conduite des enquêtes et à la participation aux réunions. La plupart de ces agences estiment qu'elles doivent renforcer leurs compétences dans divers domaines, dont les plus importants sont les langues étrangères, les techniques de négociation, les qualifications juridiques et la capacité à mener des enquêtes.

585. L'étude comportait également des questions sur la participation des ministères et des agences aux groupes de travail et aux comités à Bruxelles (institutions de l'Union européenne) :

- Les ministères des finances, du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture, de la Justice et de la Communication sont ceux qui participent le plus fréquemment à des groupes de travail et des comités à Bruxelles. Le ministère des Finances et le ministère de la Justice participent à environ 20 groupes de travail du Conseil. Le ministère de l'agriculture participe à plus de 100 comités liés à la Commission.
- Une majorité d'agences (57) déclare que leur personnel participe aux comités d'experts sous la direction de la Commission, 35 d'entre elles participent aux comités de gestion et 26 aux groupes de travail du Conseil. 19 de ces agences indiquent qu'elles participent à tous les types de réunions. La majorité de ces agences appartiennent aux ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Communication et du Commerce et de l'Industrie.
- Seules quelques agences déclarent qu'elles participent à plus de cinq groupes de travail et comités. Mais la majorité des agences disent participer au moins un fois par mois à des réunions à Bruxelles.

Ministère des Finances en Suède



ROYAUME-UNI²⁰
Par Nicholas Ilett²¹

-
20. NDLR : Ce chapitre apparaît *après* celui de la Suède (rompant avec l'ordre alphabétique) afin de respecter le numérotation des paragraphes dans la version originale anglaise.
21. Nicholas Ilett est chef du bureau du financement de l'Union européenne au ministère des Finances (HM Treasury). Il est le "représentant personnel" du Royaume-Uni au groupe de la Commission sur le programme SEM 2000. Dans ses fonctions antérieures, il a traité des problèmes des finances locales et de la réglementation financière et il a été en poste à la RP à Bruxelles.

1. Résumé du chapitre

586. Si le ministère des Finances (*Treasury*) joue un rôle central en matière de finances publiques, au Royaume-Uni, les ministères dépensiers assument la responsabilité de la gestion financière des dépenses, y compris celles qui sont financées par le budget communautaire.

587. Les ministères dépensiers doivent rendre compte au Parlement de la légalité, de l'adéquation ainsi que de l'efficacité et de l'efficacités des dépenses qu'ils engagent.

588. Les contributions au budget de la CE — qui, comme le prévoit le Traité, doivent être payées automatiquement, id. sans autorisation spécifique du Parlement — font l'objet de dispositions particulières.

589. Les dépenses financées par le budget communautaire font l'objet d'un traitement identique à celui des dépenses nationales même s'il existe quelques administrations et organismes de contrôle spéciaux.

590. Les modalités d'intégration dans le budget national des transactions anglaises relatives au budget de la CE sont conçues pour assurer la plus grande transparence possible des flux (et, notamment, de la contribution nette du pays) ainsi qu'une allocation efficace des ressources et la discipline budgétaire au niveau domestique comme communautaire.

591. Dans le cadre communautaire, le ministère des Finances défend des intérêts stratégiques liés aux questions de discipline budgétaire et de gestion financière. Il en est de même lorsque les politiques examinées comportent des incidences économiques et financières significatives (comme c'est le cas de la réforme des politiques et des questions traitées par la Conférence intergouvernementale).

592. Il convient d'apporter une grande attention à l'organisation du travail sur les questions communautaires au sein des ministères des finances, à la formation et au développement, ainsi qu'aux relations avec les autres ministères des finances.

593. Le programme de réforme de la gestion financière de l'UE (SEM 2000) s'est traduit par la délégation de responsabilités et de pouvoirs nouveaux aux unités dépensières et l'établissement de relations de partenariat entre la Commission et les États Membres qui émargent le plus au budget communautaire. Le prochain élargissement entraînera vraisemblablement un renforcement des exigences en matière de gestion financière.

2. Introduction

594. Ce chapitre traite des relations entre les finances publiques du Royaume-Uni et celles de la Communauté européenne. Il ne décrit pas en détail la manière dont les systèmes anglais ont été adaptés à la suite de l'adhésion du pays à la CE puisque cet événement remonte à plus de plus de 25 ans mais se concentre sur les principales questions qui se posent actuellement et les solutions mises en oeuvre, en adoptant principalement le point de vue du ministère des Finances (*Treasury*).

3. Le système national anglais

595. Pour expliquer la manière dont les systèmes anglais se sont adaptés à l'entrée du Royaume-Uni dans la CE, il est nécessaire de commencer par décrire leurs éléments fondamentaux. Ce faisant, on n'examinera pas chacune des parties isolément mais on s'attachera à leurs interrelations car l'efficacité du dispositif en dépend.

4. Les relations entre le Parlement (*ici la Chambre des Communes*) et le pouvoir exécutif (*la "Couronne"*)

596. En ce qui concerne le volet recettes du budget, le Parlement vote l'ensemble des impositions. Adopté au treizième siècle, ce principe fut confirmé à la suite de la guerre civile qui opposa, au dix-septième siècle, le Parlement et la Royauté et provoqua, un siècle plus tard, la guerre d'indépendance des États-Unis (elle fut déclenchée par l'imposition de prélèvements fiscaux aux colons américains non représentés au Parlement de Westminster).

597. En ce qui concerne le volet dépenses du budget, le Parlement autorise ("vote") presque toutes les dépenses sur une base annuelle. S'il peut, en principe, refuser ou réduire les dépenses proposées par le gouvernement, il ne peut les augmenter (en pratique, un gouvernement qui n'aurait pas la majorité à la Chambre des Communes ne resterait pas en place).

598. Le Parlement supervise étroitement la gestion des finances publiques en s'appuyant sur le (*National Audit Office*), organisme national de contrôle qui est placé sous l'autorité d'un membre de la Chambre des Communes. Quant aux ministres, ils sont politiquement responsables devant le Parlement.

599. Des fonctionnaires permanents, appelés (*Accounting Officers*), répondent personnellement devant la Commission des Comptes publics (*Public Accounts Committee*, PAC) de la Chambre des Communes de la légalité, de l'adéquation, de l'efficacité et de l'efficience des dépenses engagées par leur ministère. Avant de satisfaire une demande dont ils ne pourraient justifier l'efficacité et l'efficience devant la Commission, ces fonctionnaires, qui ont généralement le grade le plus élevé de tous les fonctionnaires permanents de leur ministère, devraient solliciter au préalable les instructions du ministre. Le ministère des Finances en sera informé tout comme le National Audit Office (NAO) qui peut décider de soumettre la question au Parlement suscitant ainsi un débat public. L'importance des responsabilités assumées par l'*Accounting Officer* amène ce dernier qui fait partie des fonctionnaires du rang le plus élevé, à consacrer une grande partie de son temps aux questions de gestion financière.

5. Relations au sein du pouvoir exécutif

600. La quasi totalité des recettes du gouvernement central sont perçues par des ministères spécialisés qui rendent compte au ministère des Finances qui contrôle les comptes sur lesquels elles sont centralisées. Le même traitement s'applique à la part anglaise des ressources propres de la Communauté européenne. Le ministre des Finances détermine la politique fiscale en consultation avec le Premier Ministre mais, par convention, sans consulter d'autres ministres.

601. Doté d'un statut juridique distinct de celui des autres ministères²², le ministère des Finances dispose d'importants pouvoirs juridiques, coutumiers et administratifs en ce qui concerne les dépenses du gouvernement central. En particulier :

- il doit approuver *toutes* les dépenses (condition qui s'ajoute à l'exigence fondamentale de l'autorisation parlementaire). En pratique, il exerce son contrôle de manière stratégique en déléguant largement son pouvoir de dépenser et en s'intéressant de près aux propositions nouvelles ou litigieuses, même lorsque les sommes impliquées sont faibles ;
- il peut demander toute information qu'il estime nécessaire si celle-ci concerne les dépenses et les mesures ayant des incidences sur les dépenses ;
- aucune proposition impliquant l'engagement de dépenses ne peut être présentée au Cabinet pour discussion collective s'il n'a pas approuvé l'analyse de ses incidences financières ;
- il est chargé de la planification des dépenses et des recettes publiques ;
- il a seul le droit de demander formellement au Parlement d'autoriser les dépenses (via les projets de budget, ("*Estimates*").

602. Le ministère des Finances exerce donc, en fait, une influence significative sur l'ensemble des politiques gouvernementales. Il dispose des ressources nécessaires pour accomplir ces fonctions et la nécessité d'établir un dialogue étroit avec ses responsables est reconnue par les autres ministères.

603. Les ministères dépensiers étant toutefois responsables de l'utilisation des ressources qui leur sont allouées, le ministère des Finances n'exerce donc pas une fonction de "contrôle financier" similaire à celle qu'assument la DG XX de la Commission européenne ou encore les contrôleurs financiers ou les services d'inspection de certains pays. Par ailleurs, il ne dispose pas de représentants au sein des ministères dépensiers.

604. Les *Accounting Officers* des ministères dépensiers sont assistés par des services financiers placés sous l'autorité d'un *Principal Finance Officer* (haut fonctionnaire au rôle clé et qui assume des responsabilités dans le domaine de la gestion et de l'élaboration des politiques) et par leurs services de contrôle interne.

22. Le Chancelier de l'Echiquier (ainsi que le Premier Ministre dont le titre officiel est *First Lord of the Treasury*) exerce techniquement les pouvoirs dévolus au ministère des Finances (*Treasury*). Quant aux autres ministres, ils ont une compétence de *Secretary of State*

6. Les conséquences de l'adhésion à la Communauté européenne

6.1. Les implications financières

605. Le fait d'appartenir à la CE a des incidences financières significatives pour le Royaume-Uni. La contribution brute (déduction faite de l'abattement anglais) représente environ 1,1 pour cent du PIB et 2,5 pour cent des dépenses des administrations publiques ("GGE, *general government expenditures*"). La contribution nette, est de l'ordre de 0,5 pour cent du PIB et de 1,3 pour cent des GGE. La classe politique et l'opinion publique se sont fortement inquiétées de la disproportion considérable entre cette contribution nette et la richesse relative du pays, qui existait lors de l'adhésion à l'UE et qui a persisté jusqu'à l'introduction de l'abattement en 1986. Aujourd'hui encore, la contribution nette anglaise est supérieure à ce que justifierait la richesse nationale relative. Les difficultés découlent, entre autres, du fait que le Royaume-Uni reçoit le montant le moins élevé de dépenses par habitant des douze pays qui ont adhéré à la Communauté avant 1995 (id. on ne dispose pas encore de données certaines pour les autres).

606. C'est notamment l'intérêt manifesté par la classe politique et l'opinion publique qui a amené à concevoir des systèmes visant à obtenir le maximum de transparence quant aux effets financiers de l'appartenance à la CE et à renforcer autant que possible la discipline financière au sein de la Communauté.

6.2. Les implications techniques

607. L'appartenance à la Communauté influence également la collecte des recettes, la gestion des dépenses ("exécution" du budget) et leur comptabilisation, ainsi que la planification budgétaire nationale (recettes, dépenses et niveau du déficit budgétaire).

608. Les changements intervenus après l'adhésion ont été effectués en tenant compte des caractéristiques des systèmes anglais décrites précédemment et des exigences communautaires. L'évolution des règles communautaire en a provoqué d'autres par la suite et il est probable que le mouvement se poursuivra sous l'effet, entre autres, du lancement du programme d'amélioration de la gestion financière (SEM 2000) que le Royaume-Uni soutient fermement.

6.3. Le volet recettes

609. Rappelons, tout d'abord, que l'adhésion a signifié l'acceptation de la clause du Traité prévoyant le paiement de contributions à la Communauté, tel que prévu par le droit communautaire. La loi sur les Communautés européennes de 1972 autorise, par conséquent, le ministère des Finances à verser les contributions directement à la Commission, sans avoir besoin d'un vote du parlement, lorsqu'une demande de paiement est juridiquement valable. En d'autres termes, le principe décrit au paragraphe 4 selon lequel le Parlement vote les dépenses annuellement ne s'applique pas aux contributions au budget communautaire.

610. Le ministère des Finances vérifie donc avec beaucoup de soin la validité des demandes de paiement et, dans le cas où celle-ci apparaissait incertaine, il a demandé au Parlement d'autoriser l'engagement des dépenses. Il publie, en outre, régulièrement des informations à propos du budget communautaire et, notamment, des contributions et des recettes du Royaume-Uni et cherche à faciliter le très important travail d'examen du Parlement anglais. De plus, le ministre des Finances participe tous les

ans à plusieurs débats parlementaires consacrés au budget communautaire et aux questions connexes (rapports de la Cour des Comptes par exemple).

611. Rappelons aussi que les autorités fiscales nationales sont chargées d'assurer, pour le compte de la Commission, le recouvrement des ressources propres traditionnelles (droits de douanes, prélèvements agricoles et cotisation sucre). Toutefois, il n'est pas toujours facile, du fait de leur complexité, de respecter les règles communautaires qui s'harmonisent mal avec les procédures nationales et leur efficacité n'est pas toujours évidente. Des conflits peuvent donc survenir, dont l'enjeu est habituellement de déterminer s'il y a eu négligence de la part des autorités nationales ou si les règles ont été appliquées de manière satisfaisante. De plus, à certaines occasions, il est demandé aux États Membres de compenser les pertes subies.

612. L'on doit apporter une grande attention aux relations opérationnelles établies par les organismes nationaux chargés du recouvrement de l'impôt avec la DG XIX. Selon notre expérience, le comportement de la Commission est motivé par le désir de démontrer qu'elle applique les règles de manière égale à tous les États Membres et qu'elle respecte scrupuleusement la loi. Cette préoccupation, d'ailleurs compréhensible, réduit la marge de manoeuvre des autorités nationales chargées de la collecte (elles s'attendraient à disposer d'une certaine latitude pour réagir, par exemple, à d'éventuelles erreurs administratives ou lorsque les coûts administratifs ou les conséquences économiques apparaissent disproportionnés). Des difficultés peuvent surgir aussi lorsque le redevable est également débiteur à l'égard du gouvernement national : il faut alors trouver une solution équilibrée qui tienne compte des intérêts des deux parties.

613. La TVA peut poser des problèmes similaires, même si la somme que les États Membres sont tenus de payer est déterminée par des calculs statistiques et non en se référant aux recettes effectives de TVA.

614. Le fait que le ministère des Finances centralise le versement des ressources propres à la Commission lui permet de connaître les questions litigieuses tout en réduisant le risque d'erreurs pouvant donner lieu à des pénalités. Cette procédure facilite également l'établissement des prévisions relatives au volume et au calendrier des contributions à la communauté, qui constituent une partie importante de la planification budgétaire nationale (voir section 7.2 ci-dessous).

6.4. Le volet dépenses

615. Les ministères anglais distribuent aux bénéficiaires finaux — et, notamment, aux agriculteurs et aux collectivités locales — la grande majorité des crédits des fonds agricole et structurels en assumant les mêmes responsabilités que si ces dotations étaient financées par le budget national. Autrement dit, leur affectation doit être autorisée par un vote, l'*Accounting Officer* doit rendre compte de leur utilisation et le National Audit Office doit les vérifier. Enfin, en cas d'irrégularité, la Commission des Comptes publics de la Chambre des Communes convoquera l'*Accounting Officer* pour obtenir des explications.

616. L'engagement des dépenses financées par le budget de l'UE doit également se faire en respectant les règles communautaires. Et les institutions communautaires — notamment, la Direction générale opérationnelle compétente (DG VI pour l'agriculture), la DG XX (contrôle financier) et la Cour des Comptes des Communautés européennes — s'en assurent en effectuant des inspections, des contrôles et des évaluations.

617. En règle générale, il apparaît donc plus coûteux et plus compliqué d'administrer les dépenses communautaires que les dépenses nationales. Le Royaume-Uni accepte cette situation comme un mal nécessaire en vertu du principe fondamental du Traité selon lequel la Commission est responsable de l'exécution de l'ensemble du budget et les arguments de subsidiarité ne s'appliquent pas lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts financiers de l'UE (conclusion du Conseil européen tenu à Edimbourg, en 1992). Il est possible, néanmoins, de rationaliser davantage les contrôles nationaux et communautaires (les contrôles financiers internes comme les audits externes) ; d'ailleurs, on s'efforce déjà de le faire, principalement dans le cadre de SEM 2000.

618. En règle générale les procédures administratives et les mécanismes institutionnels existants ont été ajustées pour traiter les dépenses communautaires. Toutefois, l'on a créé des organismes spécifiques toutes les fois que le respect des règles communautaires l'exigeait ou que la dimension ou la complexité des opérations financières de la CE le justifiait, les plus importants étant les organismes chargés de la gestion des fonds agricoles (notamment, l'*Intervention Board for Agricultural Products*, IBAP). Enfin, l'on a établi d'autres organismes ou unités pour contrôler les dépenses structurelles. C'est ainsi qu'une unité spécialisée administre les dépenses du Fonds social européen qu'il s'avère parfois difficile de gérer efficacement, au Royaume-Uni comme dans d'autres États Membres.

7. L'intégration des finances communautaires dans le budget national

7.1. Les principes généraux

619. Comme nous l'avons déjà souligné, l'organisation du système anglais vise à maximiser la transparence et la discipline budgétaire au sein de la Communauté. Elle vise également à instaurer la plus grande cohérence possible entre les dépenses publiques financées par le contribuable anglais au travers du budget communautaire et celles que ce même contribuable finance par l'intermédiaire du budget national.

7.2. Présentation du budget national

620. Les transactions liées au budget communautaire ne figurent en aucune façon dans le volet recettes du budget national. Elles sont entièrement prises en compte dans la partie dépenses. Plus précisément :

- les recettes provenant du budget communautaire constituent une partie des plans de dépenses des ministères concernés (principalement, le ministère de l'Agriculture et les divers ministères responsables des fonds structurels) ;
- la fraction des dépenses extérieures de la CE théoriquement attribuée au Royaume-Uni est incluse dans le budget du ministère du Développement international (*Department for International Development*, autrefois l'*Overseas Development Administration*). Elle est aujourd'hui fixée à 14 pour cent, pourcentage qui correspond à la part du pays dans le financement du budget communautaire dans son ensemble ;
- la différence — qui constitue, par définition, la contribution nette du secteur public anglais au budget communautaire — apparaît dans les plans de dépenses publiques comme un programme du ministère des Finances.

621. Enfin, le ministère des Finances publie des informations détaillées sur la contribution brute du Royaume-Uni et l'abattement dont il bénéficie. Mais, en dépit de leur importance, ces statistiques ne sont pas traitées comme des agrégats de dépenses publiques dans le processus de planification.

622. L'expérience montre qu'il est très difficile de prévoir précisément le montant de la contribution nette du Royaume-Uni pour une année donnée. La partie du budget de la *Treasury* qui reflète les incidences domestiques de l'adhésion à la CE constitue donc une composante particulièrement volatile des dépenses publiques. Cette volatilité peut suffire à influencer à la marge l'ensemble de la stratégie budgétaire en déterminant si le gouvernement dispose ou non de la marge requise pour introduire une modification de la fiscalité, ajuster le niveau d'une dépense particulière ou faire varier le besoin d'emprunt du secteur public. Cette situation s'explique en partie par certaines caractéristiques propres au Royaume-Uni et, notamment, le décalage de l'exercice budgétaire (qui va d'avril à avril). Mais, elle tient aussi à la difficulté de prévoir le calendrier des recettes ainsi que le taux de dépense global du budget communautaire ; d'autres pays Membres sont également confrontés à cette difficulté.

7.3. Le traitement des recettes budgétaires européennes dans les budgets ministériels

623. Comme indiqué à la section 5 ci-dessus, les ministères dépensiers compétents sont chargés de planifier, à l'intérieur des plafonds agréés, les dépenses financées par le budget communautaire et de les gérer.

624. Le Royaume-Uni a adopté des dispositions précises afin de s'assurer que les niveaux de dépenses nationales reflètent l'évolution des niveaux de dépenses de l'UE. En cas d'augmentation des dépenses communautaires, elles permettent d'opérer les compensations nécessaires en réduisant les dépenses nationales (dans certaines situations, on peut décider de n'effectuer aucune compensation). Ces dispositions consistent :

- à attribuer, comme nous l'avons déjà indiqué, la part anglaise des dépenses communautaires extérieures au budget du ministère concerné ;
- à ajuster le programme anglais de dépenses publiques concerné pour tenir compte de l'incidence des changements du niveau des dépenses communautaires sur *les politiques internes*. Cette disposition concerne surtout la recherche et le développement mais elle est également applicable à d'autres politiques, notamment aux politiques de la culture, de la santé et de l'éducation.

625. En se plaçant du point de vue de l'ensemble du gouvernement anglais, ces systèmes permettent à l'administration nationale de décider objectivement si un ajustement du niveau du budget de la CE doit être compensé par un ajustement concernant la partie correspondante du budget national ou l'ensemble du budget. Dans ce dernier cas, cela affecterait les sommes consacrées à des politiques nationales qui n'entretiennent aucun lien avec la politique communautaire. Quant aux ministères anglais considérés individuellement, ils sont incités à déterminer si les ajustements envisagés des dépenses communautaires dans les domaines dont ils sont responsables ont le même impact, en terme d'efficacité et d'efficience, que l'engagement d'un montant équivalent au travers du budget national. Ce processus, constitue pour les ministères concernés et leurs interlocuteurs au sein de la Communauté un rappel du fait que le budget communautaire n'est pas sans contrepartie et que la discipline budgétaire reste nécessaire.

626. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux recettes perçues par le Royaume-Uni au titre des fonds structurels qui doivent satisfaire les exigences communautaires en matière d'additionnalité, sachant que les dotations correspondantes doivent être incluses dans les plans de dépenses des ministères.

627. Il est possible d'obtenir des renseignements plus détaillés sur ces systèmes en s'adressant au ministère des Finances.

8. Domaines présentant un intérêt stratégique pour les ministères des Finances de l'UE

8.1. *Fonctions financières centrales*

628. Les paragraphes précédents ont mis en évidence le rôle opérationnel joué par le ministère des Finances en ce qui concerne le paiement des contributions ainsi que la prévision et le suivi, à des fins budgétaires nationales, des contributions brutes, des recettes et donc de la contribution nette. Mais, en dehors de l'aspect opérationnel, il a bien évidemment un intérêt stratégique à suivre ces questions.

629. Il en est de même des autres activités du Trésor liées au budget de l'UE : dans tous les cas, le ministère des finances cherche à assurer l'efficacité des dispositifs et la cohérence des orientations générales avec les objectifs économiques et financiers. Et, l'expérience a effectivement démontré qu'il était nécessaire qu'il exerce, à l'instar de ses homologues d'autres pays, une telle influence stratégique dans plusieurs domaines dont certains sont examinés ci-après.

8.2. *Gestion financière et fraude*

630. Le renforcement de la gestion financière et des mécanismes de lutte contre la fraude de la Communauté constitue l'un des domaines auquel le ministère des Finances du Royaume-Uni et des autres États Membres estiment nécessaire de s'intéresser de près. Au sein de la Commission, le Groupe des représentants personnels des ministres des Finances pour SEM 2000 a centralisé le travail récemment engagé dans ce sens en s'efforçant, entre autres, d'encourager les administrations nationales à accorder l'importance requise à l'amélioration de la gestion financière des fonds communautaires.

631. Les activités de ce groupe reflètent l'intérêt que les ministères des Finances accordent à l'efficacité des systèmes communautaires (même s'ils ne se préoccupent généralement pas beaucoup du détail de la gestion) mais aussi le fait que les fonctions financières centrales des institutions communautaires sont encore relativement faibles par rapport à celles de plusieurs États Membres. En dépit des efforts considérables déployés pour améliorer la situation, la tâche n'est pas encore achevée et d'autres changements significatifs interviendront vraisemblablement au cours des prochaines années.

632. Les ministères des Finances participent étroitement à l'élaboration des politiques communautaires dans les domaines connexes. Ils s'intéressent ainsi aux relations entretenues par le contrôle financier de la Commission avec ses homologues des États Membres (les services d'audit interne qui conseillent les Responsables des Finances au Royaume-Uni), à l'évaluation des politiques communautaires et aux questions relatives à la politique d'audit externe. Parmi ces dernières, mentionnons : le renforcement des pouvoirs de la Cour des Comptes Européenne, la coopération entre celle-ci et les institutions nationales de contrôle et l'élaboration de critères d'efficience et d'efficacité et la mise en place de l'évaluation des politiques communautaires.

8.3. *Discipline budgétaire*

633. L'amélioration des mécanismes de discipline budgétaire au sein de la communauté constitue un autre domaine présentant un fort intérêt stratégique aux yeux du ministère des Finances. Cet ensemble de

clauses juridiques et de dispositions relatives aux procédures permet de s'assurer que les plans de dépenses sont définis et maintenus à des niveaux soutenables et que les politiques décidées dans les différents secteurs respectent les plafonds de dépenses. L'amélioration de la discipline budgétaire nécessite un renforcement du rôle des services communautaires qui assument des responsabilités équivalentes à celles des ministères des Finances (et notamment de la DG XIX). Elle requiert aussi l'attention collective des ministères des Finances au travers d'ECOFIN et du Conseil budgétaire et leur participation à la coordination des positions nationales dans leurs capitales.

634. Il est également naturel que les ministères des Finances se préoccupent des incidences financières de politiques communautaires spécifiques. Ils peuvent y être incités en raison du coût total de ces politiques (c'est le cas principalement dans l'agriculture), des difficultés que pose l'adaptation du large éventail de décisions politiques prises par les différents Conseils au cadre financier existant (surtout lorsqu'il s'agit des dépenses internes) ou parce que certaines propositions risquent d'enfreindre le droit communautaire ou d'exercer des effets indésirables (risques liés aux engagements hors bilan). Cette attitude est un reflet de l'intérêt accordé par ces ministères à l'élaboration des politiques nationales et notamment à celles qui présentent des incidences financières significatives (en raison du volume des dépenses envisagées, des engagements potentiels futurs ou de leur effet sur les principes budgétaires).

8.4. *Politiques communautaires plus larges ayant des incidences économiques et financières*

635. Des questions ayant des incidences financières significatives figurent souvent à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale. Les ministères des Finances désirent contribuer de manière appropriée à ces discussions de même qu'ils s'impliquent étroitement, au niveau national, dans les discussions gouvernementales lorsque celles-ci ont d'importantes conséquences économiques ou financières. Enfin, ils jouent bien sûr un rôle important dans les négociations sur l'élargissement de l'UE et dans l'élaboration des décisions préparatoires concernant la réforme des politiques communautaires.

9. Dispositions administratives et de procédure

9.1. *Coopération entre les ministères des Finances*

636. Les procédures communautaires permettent aux ministères des Finances d'oeuvrer ensemble dans les domaines examinés ci-dessus afin de s'assurer que le processus d'élaboration des décisions de la Communauté attribue l'importance voulue aux questions financières. Ils entendent ainsi compenser la faiblesse relative des fonctions financières centrales de la Communauté et le fait qu'une grande partie des affaires communautaires soient conduites par les ministères des Affaires étrangères, plus experts dans les questions internationales que dans les problèmes de gestion des affaires publiques. ECOFIN accroît ainsi son autorité sur un plus large éventail d'activités comme le démontrent les discussions qui se sont déroulées lors de la réunion informelle de Nordwijk, en avril 1997.

637. Ceci dit, chaque ministère des Finances a, bien sûr, d'autres occasions de coopérer de manière informelle avec ses homologues des États Membres.

9.2. *L'organisation des opérations budgétaires communautaires au sein des ministères des Finances*

638. La plupart des ministères des Finances des États Membres possèdent des unités spécifiquement chargées des questions budgétaires communautaires. Dans le cas du Royaume-Uni, cette unité a toujours fait partie de la Division des Finances européennes (*European Finance Division*), elle-même rattachée à la Direction des Finances internationales (*International Finance Directorate*). Ceci dit, des unités ministérielles — entretenant des liens diagonaux avec les instances communautaires auxquelles elles doivent rendre compte — assument maintenant des responsabilités particulières en ce qui concerne les dépenses des fonds agricole et structurels. La Division des Finances européennes entretient des liens similaires avec les coordonnateurs du budget national alors qu'elle est reliée horizontalement au payeur général qui est chargé des opérations matérielles de paiement des contributions. Il nous semble que des dispositions largement similaires existent aussi en Allemagne et aux Pays-Bas.

639. Dans un autre type d'organisation — qui prévaut, pensons-nous, en France, en Belgique, en Suède et en Autriche — la Division des Finances européennes est rattachée à la Direction du Budget du ministère des Finances et collabore avec la section européenne ou la section internationale normalement chargée de coordonner les activités d'ECOFIN.

640. Enfin, dans quelques États Membres, particulièrement ceux qui sont (ou qui ont été) d'importants bénéficiaires nets du budget communautaire, l'organisation du ministère des Finances peut accorder plus d'importance à la gestion centrale des recettes provenant du budget communautaire. Il nous semble que tel est le cas en Irlande, en Espagne et en Italie.

9.3. *Les relations du ministère des finances avec les autres ministères*

641. Comme toujours, l'organisation détaillée des systèmes administratifs reflète les préférences nationales, les systèmes nationaux ainsi que la culture politique et administrative. Même s'il n'existe pas de modèle idéal, il est clair que l'établissement de relations efficaces entre les ministères des Finances et les autres ministères exige le respect d'un certain nombre de conditions fondamentales :

- les *pouvoirs* (juridiques, politiques ou institutionnels) conférés aux ministères des Finances doivent être suffisamment importants pour leur permettre de s'imposer réellement vis à vis des autres ministères, en particulier, les ministères de l'Agriculture et des Affaires étrangères, et les Services du Premier Ministre ;
- ils doivent disposer de ressources suffisantes pour travailler directement avec leurs homologues d'autres pays ;
- en plus des compétences traditionnellement exigées du personnel du ministère des Finances, les responsables des affaires financières communautaires doivent posséder les aptitudes, les compétences et la formation requises pour traiter ces activités spécifiques. De telles compétences sont également exigées des responsables d'autres sections du ministère (sections chargées des questions monétaires et des institutions financières). Mais, il apparaît surtout nécessaire de constituer une équipe de responsables spécialisés dans les questions communautaires, objectif que le ministère des Finances anglais s'efforce encore d'atteindre 25 ans après l'adhésion du Royaume-Uni à la CE ;
- en règle générale, il est préférable de sélectionner pour traiter les affaires communautaires des personnes ayant des compétences dans ce domaine même si le choix aurait été différent dans un autre contexte. Le choix de personnels n'exerçant pas de responsabilités européennes

parce qu'ils occupent des positions adéquates au sein du ministère peut créer des difficultés à moins qu'ils possèdent les compétences et les aptitudes requises sur les questions européennes.

9.4. La représentation permanente à Bruxelles

642. Une grande partie des activités financières communautaires, notamment celles qui concernent le budget de la CE, s'effectue naturellement par l'intermédiaire des Représentations permanentes à Bruxelles qui jouent un rôle fondamental dans l'élaboration des politiques. La majorité des six responsables de la Représentation permanente anglaise chargés des affaires financières communautaires sont détachés du ministère des Finances ou d'autres organismes financiers [par exemple, la Direction des Douanes et Droits Indirects (*Customs and Excise*) ou la Banque d'Angleterre]. Il nous semble que c'est aussi le cas habituellement dans les autres États Membres.

643. L'expérience enseigne, toutefois, que l'instauration de rapports de coopération très étroits, francs et efficaces entre la capitale nationale et la Représentation Permanente est essentielle à la bonne conduite des affaires. La présence d'experts en technique (et en stratégie) des questions financières européennes détachés des ministères dans les Représentations permanentes ne dispense pas de la présence de tels experts dans les administrations centrales du ministère des finances et vice-versa.

10. Les perspectives de la gestion financière communautaire au cours des prochaines années

644. Le reste du chapitre sera consacré à l'examen de la question des systèmes de gestion financière de la Communauté, examen qui permettra de constater que les candidats à l'Union européenne doivent se préparer pour satisfaire, au moment de leur adhésion, des conditions plus rigoureuses que celles qui prévalent à l'heure actuelle.

645. Les profonds changements apportés lors de la réunion de Maastricht aux clauses du Traité touchant la gestion financière, ont amené la Communauté à lancer un vaste programme de réforme qui touche une grande partie des sujets abordés dans ce chapitre.

646. Cette réforme s'explique principalement par la reconnaissance du déséquilibre existant entre la capacité de gestion budgétaire et financière de la Commission et la croissance du budget communautaire et par celle du caractère désuet de plusieurs procédures. Sur le plan politique, cette situation suscite dans l'opinion publique des États Membres de graves préoccupations tenant aux résultats médiocres et parfois néfastes de l'utilisation des fonds communautaires. D'ailleurs, le mécontentement public et politique suscité par les irrégularités et les fraudes a empêché la ratification, dans plusieurs États Membres, de l'augmentation du plafond des ressources propres dont le principe avait été accepté en 1992.

647. En outre, un renforcement de la coopération entre les institutions communautaires et les États Membres apparaît généralement souhaitable. Sans une meilleure collaboration entre la Commission, qui est responsable de l'exécution du budget, et les États Membres, qui en dépensent plus de 80 pour cent, il s'avérera, en effet, impossible de réaliser les améliorations significatives que l'opinion publique attend.

11. Le programme SEM 2000

648. SEM 2000 formalise le programme d'amélioration de la gestion financière de la Commission.

649. *Les phases 1 et 2* concernent les dispositifs internes que la Commission entend introduire pour accroître la responsabilisation des unités opérationnelles. Ces dispositifs impliquent l'abandon du système traditionnel du visa préalable du contrôle financier et de la séparation stricte entre l'ordonnateur, le comptable et le contrôleur au profit d'un système qui accorde davantage de responsabilités aux cadres chargés de l'élaboration des politiques et surtout leur demande de rendre davantage compte des ressources qu'ils utilisent.

650. La première étape a été marquée par l'établissement d'unités financières adéquates au sein des Directions Générales dépensières, le renforcement quantitatif et qualitatif de leurs équipes et l'amélioration du statut de leurs membres. À plus long terme, la responsabilisation des Directions Générales à l'égard de l'utilisation des ressources sera accrue, ce qui libérera les employés de la DG XX (contrôle financier) des tâches routinières de contrôle. Il sera ainsi possible d'utiliser plus efficacement leur expertise en leur confiant des missions ciblées de consultation, de contrôle interne ainsi que d'évaluation des meilleures pratiques, de l'efficacité et de l'efficience.

651. Dans le même temps, les nouveaux systèmes de budgétisation permettent à la DG XIX d'intervenir dans la préparation du Projet de budget préliminaire de la Commission en jouant un rôle plus similaire à celui d'un ministère du Budget.

652. *La phase 3* de SEM 2000 concerne les relations de partenariat établies par les États Membres et la Commission pour assurer l'exécution du budget communautaire. Elle prévoit :

- une définition plus précise des dépenses pouvant être financées par les fonds structurels ;
- l'établissement d'une relation de travail structurée entre la DG XX et ses homologues des États Membres (services de contrôle financier ou d'audit interne selon les systèmes) afin d'éviter les chevauchements et d'accroître l'efficacité avec lesquelles ces ressources d'inspection sont utilisées. Cette relation de travail est définie par les "Protocoles" conclus par le Contrôleur Financier de la Commission et ses homologues, dont un certain nombre ont déjà été signés ;
- l'établissement d'un partenariat plus constructif entre la CCE, la Commission et les États Membres qui gèrent les fonds budgétaires communautaires. Un tel état d'esprit devrait se manifester dans les suites données par les deux dernières parties aux observations de la CCE et dans la volonté des États Membres de répondre aux critiques formulées par la Commission au sujet de leur gestion financière de ces fonds ;
- la coopération dans la prévision des flux de liquidités en vue de réduire le recours prématuré aux États Membres pour financer le budget communautaire ;
- l'extension du principe qui prévoit l'application d'une amende lorsque la gestion des fonds communautaires par un État Membre est insatisfaisante. Ce principe, déjà en vigueur dans l'agriculture, devrait être étendu à d'autres domaines budgétaires, ce qui nécessiterait d'autres systèmes que celui du "rejet" appliqué dans l'agriculture.

653. Il serait aventureux de prédire les progrès qui auront été accomplis dans cette voie lors du prochain élargissement de l'UE. On peut toutefois considérer que :

- la coopération établie par la Commission et les États Membres dans le domaine budgétaire s'intensifiera ;
- la responsabilisation des unités opérationnelles de la Commission et des organismes chargés au sein des États Membres de dépenser les fonds communautaires augmentera ;

- plutôt que d'uniformiser les systèmes nationaux, on se préoccupera de leur capacité à satisfaire des normes communes de performance. La coopération se fondera donc sur le respect des systèmes existants qui devront être, toutefois, capables d'évoluer si nécessaire ;
- l'application de pénalités financières en cas de mauvaise gestion se développera en contrepartie de l'accroissement des responsabilités des personnes en charge des politiques et de leur plus grande responsabilisation.

654. Enfin, le Parlement européen jouera plus pleinement son rôle en demandant aux responsables des fonds communautaires de lui rendre compte. Ce faisant, il pourra profiter de l'expérience acquise par son Comité de Contrôle budgétaire ainsi que son Comité temporaire d'enquête sur les Fraudes au transit.

Annexe 1. Note technique sur les relations entre le budget communautaire européen et les finances publiques au Royaume-Uni

1. Introduction

655. Cette note traite des relations existant entre le budget communautaire européen et le budget national et souligne leurs principales caractéristiques. Elle n'est pas destinée à servir de guide des finances communautaires mais à aider tous ceux qui recherchent des informations sur l'incidences de ces dernières sur les finances publiques nationales.

2. Les principaux chiffres

656. Les dépenses financées par le budget communautaire s'élèvent, à l'heure actuelle, à environ 70 milliards de livres sterling, montant à peu près équivalent aux dépenses totales des collectivités locales du Royaume-Uni (en juin 1997, une livre sterling valait approximativement 1,40 ECU). En règle générale, la contribution brute du Royaume-Uni représente environ 14 pour cent de ces 70 milliards. Par ailleurs, même si les recettes globales du secteur public anglais fluctuent d'une année sur l'autre, elles représentent en moyenne environ 8 pour cent du budget communautaire (4,5 milliards de livres sterling). Etant donné l'écart entre sa contribution brute et ses recettes, le Royaume-Uni bénéficie d'un abattement qui réduit en gros sa contribution nette de l'année précédente d'environ les deux tiers. En 1996, cet abattement représentait près de 2 milliards de livres sterling et la contribution nette environ 2,5 milliards mais ces chiffres fluctuent considérablement d'une année sur l'autre.

3. Le volet recettes du budget

657. Aucun crédit du budget communautaire n'est inscrit dans la partie recettes du budget anglais. Les recettes provenant de certains impôts sont partiellement (cas de la TVA) ou totalement (cas des ressources propres "traditionnelles" constituées des droits de douanes, des prélèvements agricoles et de la cotisation sucre) versées à la Communauté. Ces recettes sont traitées dans la comptabilité nationale comme toute autre recette publique et apparaissent en tant que telles dans les États financiers et le rapport sur le budget.

4. Le volet dépenses du budget

4.1. Principes généraux

658. Afin de fournir au Parlement et au contribuable l'information la plus significative possible, l'impact global des finances communautaire est pris en compte dans le volet dépenses du budget national anglais. Ce système vise à assurer une répartition optimale des dépenses publiques globales qu'elles soient financées par le budget anglais ou celui de l'UE même s'il est évident que le Royaume-Uni exerce un contrôle beaucoup plus limité sur le volume et la répartition des dépenses budgétaires communautaires. Il renforce également la discipline budgétaire, sur le plan domestique comme communautaire, en luttant contre le sentiment que le budget de la CE est sans contrepartie et en compensant, dans la mesure du

possible, la faiblesse des fonctions financières centrales des institutions communautaires. D'autres États Membres poursuivent des objectifs similaires ; tel est, notamment, le cas de la France où la contribution brute est traitée comme un "prélèvement" dans le volet recettes du budget national.

4.2. *La planification des dépenses publiques*

659. Rappelons les points fondamentaux suivants :

- les dépenses du secteur public anglais financées par des recettes communautaires sont traitées comme des dépenses par les ministères anglais concernés (principalement, le ministère de l'Agriculture et ceux responsables des fonds structurels). Pour utiliser ces crédits, ces ministères doivent obtenir les mêmes autorisations que celles qui sont nécessaires pour toute autre type de dépenses ;
- la part anglaise du coût de l'aide extérieure de la Communauté (environ 14 pour cent) apparaît dans le budget du ministère du Développement international (*Department for International Development, DFID*) qui la planifie en tant que rubrique spécifique ;
- la contribution nette du Royaume-Uni — dite "paiements nets" en termes techniques — constitue un programme distinct relevant de la responsabilité du ministère des Finances.

660. En d'autres termes, les plans de dépenses publiques traitent les dotations communautaires au Royaume-Uni comme des dépenses engagées par les ministères responsables alors que la contribution nette constitue une dépense du budget général qui doit être imputée sur le total disponible pour la dépense nationale. Les recettes plus la contribution nette constituent la contribution brute après abattement et correspondent aux sommes annuelles que le Royaume-Uni verse effectivement à la CE.

661. Outre les dotations en faveur du secteur public, le secteur privé anglais reçoit directement des dotations de la CE qui sont financées par la contribution nette du Royaume-Uni à la Communauté. Le montant de ces paiements avoisine 500 millions de livres sterling par an (dont la plus grande partie est affectée à la recherche) et est inclus dans le calcul de l'abattement.

662. Il est également possible d'évaluer la contribution du Royaume-Uni en termes économiques plutôt que juridiques en la décomposant sur la base des transferts de ressources.

<i>En milliards de £ (montants approximatifs établis sur la base des tendances actuelles)</i>	
Contribution brute	9.1
<i>moins</i> abattement ²³	(2.4)
Contribution brute après abattement (argent versé)	6.7
<i>moins</i> recettes du secteur public anglais	(4.3)
Contribution nette du Royaume-Uni	2.4
<i>moins</i> ²⁴ la "part" du Royaume-Uni dans le budget d'aide de la CE (attribuée au DFID), id. transferts à des pays non Membres de l'UE	(0.6)
"Paiements nets" du Royaume-Uni (agrégats des dépenses publiques prévisionnelles)	1.8
<i>moins</i> transferts au secteur privé anglais via le budget de la CE	(0.4)
Transfert du Royaume-Uni au reste de la CE	1.3

663. Historiquement, les dépenses communautaires ont augmenté beaucoup plus vite que les dépenses nationales. De ce fait, pour un objectif donné de dépenses publiques nationales, la croissance de la contribution nette du Royaume-Uni déplacera les priorités des dépenses nationales puisqu'elle diminuera les sommes à dépenser à l'intérieur du Royaume-Uni. Une modification des priorités aura lieu également en cas d'augmentation, même si par ailleurs les recettes augmentent suffisamment pour maintenir inchangée la contribution nette du Royaume-Uni. En effet, ces recettes sont financées par les dépenses budgétaires communautaires qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités nationales.

664. Les systèmes de dépenses publiques du Royaume-Uni comportent un certain nombre de dispositions spécifiques visant à compenser ces effets. Le principe de base selon lequel cette compensation s'effectue est le suivant : l'augmentation des dépenses communautaires devrait être, dans la mesure du possible, compensée par des réductions des dépenses anglaises équivalentes plutôt que par des réductions de l'ensemble des dépenses publiques. Ce principe, désigné par un ministre français du Budget comme le principe de constance, a également été adopté par d'autres États Membres. Au Royaume-Uni, il s'applique selon les modalités décrites ci-dessous.

665. Tout d'abord, pour pouvoir engager des dépenses financées par les dotations communautaires, les ministères anglais doivent disposer des crédits nécessaires ouverts dans le cadre de leurs plans de dépenses. Ils ne peuvent donc pas inclure directement les sommes versées par Bruxelles dans budgets. Ces dispositions s'appliquent principalement :

- à *l'agriculture*, ce qui va de soi étant donné l'influence considérable exercée par la Communauté sur la politique et les dépenses agricoles et le fait que les dépenses engagées dans le cadre de la PAC sont très supérieures aux dépenses domestiques ;
- aux *fonds structurels* qui bénéficient, en raison des problèmes mécaniques de planification des recettes communautaires, d'un système de mise en commun auquel participent la plupart des ministères concernés (sauf en Ecosse et au Pays de Galles où les pointes et les transferts

23. Calculé sur la base des données de l'année précédente.

24. Moins également quelques autres ajustements mineurs.

de recettes sont lissés au travers des “*Blocks*”). Ce système entre en jeu en cas d’insuffisances imprévues des provisions constituées au titre des recettes.

666. Comme le prévoit la législation communautaire, les dépenses engagées dans le cadre des fonds structurels doivent avoir un caractère “additionnel”, id. s’ajouter aux sommes que les États Membres auraient dépensées normalement. C’est ainsi qu’à l’heure actuelle le montant des dépenses nationales affectées à des fins structurelles doit être au moins égal au montant engagé durant la période précédente de programmation. À l’instar d’autres États Membres, le Royaume-Uni en fournit régulièrement la preuve à la Commission.

667. Un système d’attribution régit les dépenses extérieures de la Communauté, (id. l’aide accordée aux États non membres). La part anglaise de cette aide est incluse dans les plans de dépenses du DFID, autrement dit le montant que le DFID peut affecter à l’aide bilatérale correspond à sa dotation totale diminuée du montant de l’aide communautaire devant être financée par le Royaume-Uni. Des dispositions semblables s’appliquent à d’autres dépenses extérieures bien que les montants en cause soient beaucoup plus faibles. Tel est le cas, par exemple, des dépenses engagées dans le cadre de la politique commune en matière d’affaires étrangères et de sécurité.

668. Enfin, le mécanisme EUROPES²⁵ s’applique aux dépenses engagées dans le cadre des politiques internes de la Communauté (recherche, Réseaux transeuropéens²⁶ et un très grand nombre de petits programmes poursuivis dans les domaines de la culture, de la santé, de l’environnement, etc.). Ce mécanisme couvre principalement les transferts directs au secteur privé des États Membres (transferts finançant, par exemple, des programmes de recherche) même si le bénéficiaire est parfois un organisme du secteur public. Il est fondé sur le principe d’une compensation de l’ajustement du niveau des dépenses communautaires par des ajustements dans le domaine correspondant de la dépense nationale. Il exerce donc le même impact que le système d’imputation sur le budget du DFID : une augmentation des dépenses communautaires signifie que Bruxelles répartit une plus grande partie des dépenses publiques globales du Royaume-Uni et que l’influence de Londres s’amenuise. Son fonctionnement est toutefois différent car, en raison de l’ampleur et de la diversité des dépenses internes de la Communauté, il doit couvrir plusieurs ministères et programmes de dépenses ministériels.

669. Dans le cadre du mécanisme EUROPES, les recettes perçues par le secteur public du Royaume-Uni sont imputées sur l’ajustement global opéré par ce mécanisme. Le traitement de ces recettes est effectué comme indiqué ci-dessus.

670. Le système EUROPES opère par réduction des plafonds de crédits des ministères concernés. Ces derniers doivent justifier une demande de crédits supplémentaires s’ils estiment que l’application des réductions demandées compromettrait gravement la réalisation de leurs objectifs nationaux.

25. Le sigle EUROPES est dérivé du mot « European » et des initiales de l’expression “ Public Expenditure Survey” qui désigne la procédure utilisée au Royaume Uni pour la fixation du montant des dépenses publiques

26. Les réseaux transeuropéens sont essentiellement des réseaux ferroviaires et parfois autoroutiers ou informatiques

GESTION DES OPÉRATIONS DE GARANTIE DU FEOGA DANS LES ÉTATS MEMBRES

Par Brian Gray²⁷

1. Le processus de prise de décision

671. La quasi totalité des mesures du Fonds de Garantie sont financées à 100 pour cent par la Communauté²⁸. Cependant, les règlements sont effectués par les États Membres, la Commission remboursant environ cinq semaines plus tard le montant total des paiements effectués chaque mois.

672. Chaque mesure est définie en termes généraux par un Règlement du Conseil, et le détail des dispositions est stipulé dans les Réglementations de la Commission. Les décisions prises par le Conseil sont basées sur une proposition émanant de la Commission, laquelle est examinée par les représentants des États Membres en comité technique (Comité Spécial pour l'Agriculture ou CSA), puis par le COREPER (composé des représentants permanents des États Membres à Bruxelles) avant d'être présentée au Conseil des Ministres de l'Agriculture. Les décisions de la Commission sont prises après consultation du comité de gestion du secteur agricole concerné, et après recueil officiel de son avis.

673. Lorsqu'une mesure a été décidée et que les Réglementations correspondantes sont entrées en vigueur, les États Membres doivent la mettre en application. Pour ce faire, chaque État adopte les dispositions visant à répartir entre les services compétents les tâches de réception des demandes d'aide, de vérification de leur éligibilité et de paiement et de comptabilisation de l'aide. Ces dispositions comportent également des règles détaillées précisant par exemple la nature du formulaire de demande, les pièces justificatives à fournir et les comptes à tenir par les demandeurs, ainsi que les méthodes permettant de vérifier que la demande est acceptable et justifiée.

2. Désignation du personnel chargé de l'administration des opérations de garantie à Bruxelles

674. Après l'adoption par le Conseil des Ministres de l'Agriculture de la politique concernant un secteur économique, l'examen que doit ensuite subir la mesure proposée concerne principalement la manière dont elle va être mise en oeuvre dans les États Membres. Ainsi, ce sont de hauts fonctionnaires du service chargé de la mise en application des mesures qui participent au CSA et des représentants de ce service ou des services opérationnels concernés par la proposition dont il est débattu qui participent aux comités de gestion. Les États Membres ont le souci de s'assurer que les réglementations adoptées tiennent compte de leur situation particulière, et que le personnel qui sera chargé de les appliquer est pleinement capable de les interpréter et de les mettre en oeuvre.

27. Brian Gray est depuis 1992 Chef d'Unité, DG VI, AI.3, responsable de l'apurement des comptes de garantie du FEOGA. Il a fait partie auparavant des services de la Cour des Comptes Européenne chargés des secteurs de l'aide au développement (10 ans) et du Fonds de Garantie (3 ans). Titulaire d'un diplôme anglais d'expert comptable, il a travaillé jusqu'en 1978 comme commissaire aux comptes chez Deloitte, une société d'audit, en Zambie et à Londres.

28. L'exception concerne des mesures d'accompagnement (aides à l'agriculture et à l'environnement, à l'exploitation forestière et au revenu), lesquelles sont co-financées à 50 ou 75 pour cent par la Communauté.

675. Une bonne connaissance des textes est nécessaire, mais les réunions du comité ne doivent pas être réservées aux juristes : le personnel opérationnel de haut niveau peut apporter une contribution essentielle à l'élaboration de mesures applicables.

3. L'organisation des services dans les États Membres

676. En règle générale, les États Membres sont libres d'appliquer les mesures de garantie de la manière qui leur convient le mieux, et conformément à l'organisation légale et administrative de leur pays. Les coûts administratifs sont supportés par l'État Membre et non par le budget de la Communauté²⁹, à l'exception de certaines contributions occasionnelles pour la mise en place de systèmes de contrôle nouveaux ou l'amélioration des anciens.

3.1. Traitement et vérification des demandes et paiement des aides

677. Le modèle d'organisation le plus courant pour le traitement des demandes consiste à :

- centraliser dans un service la gestion des aides au secteur industriel et commercial (restitutions à l'exportation, aides d'intervention, de stockage et de transformation) ; et à
- déléguer aux services régionaux la gestion des aides aux producteurs individuels (primes aux cultures et à l'élevage).

678. Cette dernière disposition, se justifie par le fait que les inévitables anomalies et erreurs qui surviennent dans les demandes d'un grand nombre de requérants sont mieux traitées au niveau local, et que seules les administrations régionales peuvent mobiliser le nombre important d'inspecteurs nécessaire aux vérifications sur le terrain.

679. Afin d'assurer une saine répartition des tâches, la véracité des demandes d'aide ne doit pas être vérifiée par des fonctionnaires du service chargé de recevoir et d'avaliser les demandes, mais par les services techniquement compétents pour opérer les vérifications matérielles. Ces services techniques peuvent être des services vétérinaires, des agronomes, des experts en produits laitiers, ou des laboratoires.

680. Tandis que la décentralisation des différentes tâches vers les services régionaux et techniques est nécessaire au traitement de chaque demande, les informations relatives à l'ensemble de ces demandes doivent être centralisées, de manière à permettre à l'État Membre de réaliser des regroupements comme ceux requis par le système de contrôle intégré³⁰ ; d'instituer des sauvegardes sur les procédures de paiement ; et de permettre à la Commission de vérifier le fonctionnement des procédures d'instruction des demandes.

681. La centralisation des déclarations et des renseignements comptables est de la responsabilité des Agences de Paiement. En vertu de l'article 4 de la Réglementation (CEE) n° 729/70, chaque État Membre est tenu de ne créer que le nombre minimum d'agences de paiement compatible avec ses contraintes institutionnelles et constitutionnelles, et de s'assurer qu'elles contrôlent parfaitement leurs procédures financières et comptables. Les différents éléments constitutifs des systèmes de contrôle sont définis à l'annexe de la Réglementation n° 1663/95 (CE).

29. Article 1(4) de la Réglementation 729/70.

30. Réglementation 3508/92 OJ n° L355 du 5 décembre 1992.

682. Il faut veiller tout particulièrement à doter les agences de paiement d'un personnel très qualifié dans les domaines informatique, financier et de l'audit, dans la mesure où c'est l'agence de paiement qui contrôle en bout de chaîne que toutes les exigences de la législation communautaire ont bien été satisfaites avant que le paiement des aides soit autorisé. L'agence de paiement doit également conserver un enregistrement détaillé des informations concernant les demandes, comme le précise la Commission³¹. Elle doit enregistrer les opérations d'intervention et de stockage et surveiller la liquidation des avances accordées dans le cadre de nombreux programmes d'aide, ainsi que le suivi des ordres de recouvrement.

683. Si plusieurs agences de paiement sont désignées, il faut prévoir aussi un service qui jouera le rôle d'organe de coordination, qui sera l'interlocuteur unique de la Commission et qui favorisera l'application homogène des règles de la Communauté.

3.2. *Les services de contrôle*

684. Il est demandé aux États Membres de créer deux services responsables des contrôles *a posteriori* : un organe de certification, chargé de réaliser un audit annuel des comptes des Agences de paiement, et d'établir un rapport sur leur conformité aux critères d'accréditation et un service chargé de l'examen *ex post* des comptes de tous les bénéficiaires du Fonds de garantie, à l'exception des producteurs individuels. Ces deux services se composent de fonctionnaires formés aux techniques de contrôle et, dans le cas des examens *ex post*, de quelques inspecteurs des douanes.

4. **L'apurement des comptes**

685. Selon les Articles 2 et 3 de la Réglementation (CEE) 729/70, la Commission, n'est autorisée à accepter, en tant que financements communautaires, que les paiements qui sont en absolue conformité avec les règles de la Communauté. Ces règles exigent qu'une certaine proportion des demandes d'aide soit contrôlée, et ces contrôles doivent être suffisamment efficaces pour détecter et éviter la fraude et les irrégularités³². Ainsi, la Commission a le droit de refuser de financer des opérations qui ne sont pas totalement conformes aux règles communautaires ou qui n'auraient pas été correctement contrôlées avant le paiement.

686. La Commission examine, en vertu de la procédure d'apurement des comptes, l'exécution des opérations du Fonds de garantie par l'État Membre. Elle :

- vérifie la fiabilité des comptes annuels des agences de paiement, en grande partie à travers l'examen des rapports et des certificats fournis par les organes de certification, et prend une décision annuelle d'acceptation des montants déclarés ; et
- effectue des visites dans les États Membres pour vérifier les conditions dans lesquelles ils ont géré les fonds, et si celles-ci ne sont pas satisfaisantes, et que le Fonds risque de subir une perte, elle peut recouvrer tout ou partie de la dépense déclarée³³.

687. Surtout lorsque les contrôles exigés n'ont pas été effectués par les services des États Membres, elle décide de refuser un pourcentage des paiements, la plupart du temps 2, 5 ou 10 pour cent³⁴. Avant

31. Décision 2732 du 3 octobre 1996 (non publiée).

32. Article 8 de la Réglementation 729/70.

33. Article 5 de la Réglementation 729/70.

qu'une telle décision soit prise, l'État Membre a la possibilité de contester les conclusions de la Commission et de se justifier, d'abord par écrit, puis au cours de discussions bilatérales. Le dossier peut aussi être soumis à un Organe de conciliation³⁵, composé de cinq experts indépendants de haut niveau. Quand la Commission prend finalement sa décision, la somme refusée est recouvrée auprès de l'État Membre, lequel peut par la suite faire appel de cette décision devant la Cour de Justice.

688. Ces corrections peuvent porter sur des sommes très substantielles, et il est de l'intérêt de l'État Membre de s'assurer que ses procédures administratives correspondent bien aux normes requises, même si les coûts nécessaires pour doter ses services du personnel qualifié et des matériels adéquats paraissent élevés.

689. L'attitude de la Commission en la matière peut paraître injustement sévère et répressive mais elle doit être jugée en fonction de l'idée répandue dans le public que la politique agricole commune donne lieu à de nombreuses fraudes et irrégularités et ouvre la porte à des abus. Soutenue par le Parlement Européen et la Cour des Comptes Européenne, la Commission est déterminée à amener les États Membres à exercer leur contrôle des paiements du Fonds de garantie avec le plus grand sérieux.

690. Ces dernières années, les exemples de corrections les plus significatifs en termes de montants réclamés aux États Membres concernent le défaut d'application du régime des quotas laitiers (IT, ES), l'absence de mise en place du registre de l'olive et du fichier informatique du secteur de l'olive (ES, EL), l'absence de mise en oeuvre des contrôles appropriés du stockage public de la viande de boeuf (DE, FR, IRL, IT, UK) et des céréales (FR, IT) et l'absence de vérification efficace des restitutions à l'exportation (la plupart des États Membres).

34. Document VI/216/93, appendice 2.

35. Décision 94/442/CE du 1er juillet 1994.

CONTRÔLE ET AUDIT FINANCIERS AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE
Par Alan Pratley³⁶

36. Alan Pratley est, depuis 1990, contrôleur financier adjoint de la Commission des Communautés européennes. Depuis son entrée à la Commission en 1973, il a travaillé dans le secteur du contrôle administratif et financier, notamment comme Chef de cabinet adjoint du Commissaire chargé du Budget, du contrôle financier et de l'administration et comme Directeur de l'Administration Générale.

1. Introduction

691. Les systèmes de contrôle et d'audit financiers de l'Union européenne sont destinés à assurer au contribuable qu'au travers du Conseil des Ministres et du Parlement Européen les fonds communautaires sont bien gérés et dépensés en conformité avec les objectifs de l'Union et les réglementations générales et sectorielles régissant les politiques poursuivies. À l'heure actuelle, le budget de l'UE s'élève à environ 90 milliards d'ECU. Comme les fonds structurels et le fonds FEOGA-Garantie (qui assure la mise en oeuvre de la Politique Agricole Commune et de la politique de la pêche) en représentent ensemble près de 80 pour cent, la nécessité d'une coordination des opérations par la Commission, les États Membres et la Cour des Comptes des Communautés européennes (CCE) paraît aller de soi. Cette coordination n'est pas moins nécessaire dans d'autres domaines.

2. Contrôle et audit financiers à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission — tableau d'ensemble

692. Le sérieux de la gestion financière de la Commission dépend des contrôles internes effectués au sein des services dépensiers par leurs unités de gestion financière ou par les directions de ressources, des audits internes réalisés par la Direction Générale du Contrôle financier (DG XX) ainsi que des audits externes menés par la Cour des comptes européennes.

693. Le sérieux de la gestion financière à l'extérieur de la Commission repose sur les contrôles internes effectués par les organismes publics responsables de l'exécution des dépenses au niveau national, régional et local, sur les audits internes réalisés par les unités spécialisées des ministères nationaux (ou par des organismes centraux tels que l'Inspection Générale des Finances, en France) et, enfin, sur les audits externes menés au plan national, régional ou local.

694. S'agissant des dépenses effectuées sur fonds communautaires dans les États Membres, ces derniers coopèrent étroitement avec la Commission pour assurer les opérations de contrôle et d'audit internes, comme l'illustrent les exemples suivants :

1. Le contrôle interne des dépenses gérées et engagées directement par la Communauté est assuré par la Direction Générale gestionnaire, la DG XX exerçant un contrôle *a priori* sur les transactions financières et effectuant l'audit interne. (Toutefois, dans le cas de l'aide destinée à des pays non membres de l'Union, les services publics des pays bénéficiaires participent dans une certaine mesure à ces opérations).
2. Le contrôle interne des dépenses cofinancées par l'Union européenne est effectué dans les États Membres par les services gouvernementaux nationaux, régionaux ou locaux (et par les entreprises publiques, les universités ou le secteur privé dans le cas de la recherche). Ces dépenses font aussi l'objet d'un contrôle interne de la DG XX et des services de la Commission (qui interviennent conjointement avec les vérificateurs internes des États Membres dans le cas des fonds structurels et de la recherche).
3. En ce qui concerne les dépenses engagées dans le cadre du FEOGA-Garantie, qui sont intégralement financées par la Communauté mais gérées par les États Membres, le contrôle interne est assuré par les organismes nationaux accrédités par les États Membres. De leur côté, l'organisme national de contrôle, la DG XX et la Direction Générale autorisant la dépense effectuent des audits internes.

695. Dans tous les cas, l'audit externe est effectué par la Cour des comptes européenne qui collabore, en tant que de besoin, avec les organismes d'audit externe des États Membres. Elle coopère aussi occasionnellement, de manière informelle, avec les organismes d'audit externe des États bénéficiaires (non Membres).

696. Conformément aux responsabilités formelles qu'elle assume dans l'exécution du budget européen, la Commission doit pouvoir démontrer qu'il existe un contrôle interne adéquat à tous les niveaux et qu'elle fournit (ou utilise) des services d'audit interne appropriés, qu'il s'agisse des dépenses directement gérées et engagées par la Communauté ou des fonds communautaires engagés et gérés par les États Membres ou les organismes nationaux. Dans ce dernier cas, il est essentiel d'assurer l'application de normes appropriées et uniformes de gestion et de contrôle dans tous les États Membres.

3. Contrôle et audit financiers au sein de la Commission européenne

697. Au sein de la Commission européenne le contrôle et l'audit financiers sont organisés comme suit :

1. La Commission autorise elle-même les engagements de dépenses liés aux activités et programmes importants. Lorsque les montants en jeu sont plus faibles ou lorsque les activités ont un caractère subsidiaire, elle délègue ses pouvoirs en matière de dépense aux Directeurs Généraux des services opérationnels et à des responsables désignés au sein de ces derniers.
2. Le Directeur Général est chargé d'assurer les contrôles internes appropriés par l'intermédiaire d'une direction (ou d'une unité) responsable de la gestion des ressources humaines et financières qui dépend directement de lui. La direction (ou unité), qui fait contrepoids aux directions et unités opérationnelles, est chargée de vérifier si un contrôle interne existe et fonctionne et si un dispositif d'évaluation adéquat permet de réaliser sur une base régulière des examens préalables, en cours d'exécution et *ex post*. La direction des ressources est également chargée d'effectuer des contrôles sur place des dépenses directes liées aux activités des organismes extérieurs à la Commission.
3. La DG XX effectue des audits des systèmes de contrôle interne des Directions Générales selon deux procédures. Elle vérifie *ex ante*, éventuellement par sondages, toutes les recettes (y compris le recouvrement des dépenses indûment engagées) et les dépenses (engagements, paiements). Elle effectue, en outre, de façon systématique et à des intervalles appropriés, des audits internes des systèmes de gestion et de contrôle interne des Directions Générales portant sur les aspects financiers et comptables ainsi que sur les aspects de gestion et de performance. Les fonctions de contrôle préalable et d'audit interne sont modulées en fonction de l'analyse du risque, la vérification étant renforcée lorsque les systèmes présentent des faiblesses et que les performances sont médiocres.
4. Enfin, la structure de gestion financière de la Commission est dotée d'un Comptable qui est responsable des systèmes de comptabilité et de l'exécution des paiements.

4. Contrôle et audit financiers au sein des États Membres

698. Comme nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, les États Membres gèrent et dépensent près de 80 pour cent du budget communautaire. La Politique Agricole Commune (qui recouvre la pêche et qui est mise en oeuvre au travers du fonds FEOGA-Garantie) représente 45 pour cent du budget de l'UE, les fonds structurels et le fonds de cohésion en représentant ensemble environ 35 pour cent.

4.1. Le Fonds FEOGA-Garantie

699. La Commission finance totalement les activités du FEOGA-Garantie en effectuant, tous les mois, des paiements à titre d'avance à chaque État Membre. Ce dernier distribue, à son tour, les aides aux bénéficiaires par l'intermédiaire des organismes payeurs qui sont soit des services du ministère responsable soit des organismes placés sous sa supervision. Les organismes payeurs administrent les fonds en conformité avec les réglementations du Conseil et soumettent — environ six mois après la fin de l'exercice financier (15 octobre) — leurs comptes annuels à l'approbation de la Commission. Les réglementations du Conseil définissent de façon détaillée les règles d'organisation et d'accréditation de ces organismes, les procédures comptables ainsi que la fréquence et l'intensité des contrôles dont font l'objet leurs différentes activités. Par ailleurs, des dispositions réglementaires détaillées s'appliquent au rapport d'audit qui doit accompagner les comptes et à l'institution que chaque État Membre doit mettre en place pour coordonner l'action des organismes payeurs et des autres organismes concernés par les opérations du fonds FEOGA-Garantie.

700. Outre l'apurement des comptes, la Commission est responsable du processus de vérification/audit des systèmes de gestion et de contrôle de chacun des États Membres. Elle est aussi chargée de corriger les montants réclamés (généralement, en opérant des déductions) lorsque les systèmes présentent des faiblesses et, notamment, lorsque les règles en matière de fréquence et d'intensité des contrôles n'ont pas été respectées (ces corrections ne pouvant être appliquées au delà des vingt quatre mois qui suivent la fin de l'exercice budgétaire).

701. La Direction Générale de l'Agriculture, la Direction Générale des Pêches et la DG XX effectuent des audits internes, la CCE étant chargée de l'audit externe.

4.2. Fonds structurels et fonds de cohésion

702. Alors que dans le cadre du FEOGA-Garantie l'UE assure 100 pour cent du financement, les fonds structurels interviennent en co-financement et en partenariat avec les États Membres dont les systèmes de contrôle et de gestion sont mis à contribution. Toutefois, les États Membres sont tenus de s'assurer que ces systèmes permettent de mener à bien les opérations et que des mesures sont prises pour prévenir les irrégularités et récupérer les dépenses non justifiées. La Commission elle-même, après consultation de l'État Membre, peut réduire, suspendre ou annuler l'aide lorsqu'une opération ou une mesure s'avère irrégulière ou que l'on a modifié sensiblement la nature ou les conditions d'application, sans son accord préalable.

703. En vertu de la réglementation des fonds structurels, l'État Membre doit fournir à la Commission une description des systèmes de gestion et de contrôle utilisés. Il doit également conserver et tenir à la disposition de la Commission tous les rapports de contrôle nationaux relatifs aux mesures prévues dans les programmes ou les autres activités. Enfin, il doit désigner des organismes (ministères, en général) chargés de certifier la validité des demandes de paiements.

704. Les services de la Commission (Directions Générales des Affaires Sociales, de l'Agriculture, des Pêches, du Développement Régional et du Contrôle Financier) remplissent la fonction d'audit interne prévue par la réglementation des fonds structurels. Celle-ci les autorise à procéder à des vérifications sur place des opérations financées par ces fonds ainsi que des systèmes nationaux de gestion et de contrôle. Les services de la Commission peuvent aussi demander aux États Membres d'effectuer des vérifications sur place pour contrôler la régularité des demandes de paiement.

705. La Cour des Comptes des Communautés européennes assure l'audit externe des fonds structurels.

4.3. Recettes communautaires

706. Les droits de douane, les prélèvements agricoles et les recettes basées sur la TVA et sur le PNB constituent les ressources propres de la Communauté. Le recouvrement des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) est effectué auprès des agents économiques par les États Membres selon leurs propres procédures nationales, en les adaptant si nécessaire pour respecter les réglementations communautaires. Les services de la Commission peuvent demander aux États Membres qui possèdent leurs propres systèmes de contrôle et d'audit d'effectuer des vérifications sur place. Ils peuvent par ailleurs participer à certaines vérifications régulièrement menées par les autorités nationales, et procéder aussi, à leur propre initiative, à des vérifications sur place en association avec les responsables nationaux.

707. S'agissant des ressources propres fondées sur la TVA, les autorités nationales procèdent à des contrôles et à des audits des redevables. Les services de la Commission vérifient les procédures utilisées et les calculs effectués par les États Membres pour déterminer la part effective des recettes totales de TVA qu'ils verseront à la Commission. Il en est de même pour la partie des ressources propres fondée sur le PNB.

5. Coordination du contrôle et de l'audit financiers effectués par la Commission et les États Membres

708. Vu l'ampleur des opérations du FEOGA-Garantie et des fonds structurels, il est essentiel de s'assurer que les ressources limitées de contrôle et d'audit financiers dont disposent la Commission et les États Membres soient utilisées de la manière la plus efficace possible. Les réglementations des fonds structurels exigent que la Commission s'assure que toutes les vérifications sont accomplies de manière coordonnée afin d'éviter la répétition, au cours d'une période donnée, des contrôles dans un même domaine.

709. La Commission a décidé en 1979 de confier à la DG XX la coordination des missions de contrôle sur place (vérifications et audits) effectuées, au sein des États Membres, par ses différents services.

710. A cette fin, la DG XX a lancé deux actions en étroite consultation avec les Directions Générales responsables de la gestion de la politique agricole commune et de la pêche (FEOGA-Garantie) et des fonds structurels.

711. Dans le cadre de la PAC, les Directions Générales de l'Agriculture et des Pêches et la DG XX coordonnent déjà leur action pour éviter les chevauchements entre leurs programmes respectifs de contrôle et d'audit et s'assurer que les efforts soient concentrés sur les domaines présentant les risques les plus importants. Par ailleurs, des représentants des organismes payeurs se réunissent deux fois par an avec ceux des services de la Commission afin d'améliorer encore la coordination au sein des États Membres. Leur objectif est de faire en sorte que les programmes globaux et définitifs de contrôle et d'audit soient connus dès le début de l'exercice annuel.

712. Les progrès sont encore plus importants en matière de coordination des fonds structurels. La DG XX a, en effet, signé des protocoles ou des conventions administratives avec huit États Membres et les négociations sont bien avancées avec les autres. Ces protocoles prévoient :

- l'harmonisation des méthodes de contrôle ;
- des programmes annuels d'audit globaux agréés et l'échange des rapports définitifs ;
- la fourniture de données utiles au déroulement de l'audit.

713. Les protocoles sont signés par le Contrôleur Financier de la Commission et par l'autorité de contrôle centrale dans les États Membres où une telle instance existe (par exemple, l'Inspection Générale des Finances, en France, ou encore l'Intervencion General, en Espagne). Dans les États Membres qui possèdent d'autres systèmes, il est signé par le Directeur du ministère concerné et son responsable de l'audit interne. Les méthodes d'audit utilisées par la Commission font partie intégrante du protocole, sachant qu'il est possible d'appliquer, si nécessaire, les méthodes nationales, ou encore une méthodologie commune dans le cas d'activités ou de programmes particuliers. Les audits sont entrepris séparément ou conjointement par les organismes de contrôle des États Membres et les services de la Commission qui échangent leurs rapports. En outre, les autorités nationales établissent, toutes les fois que cela est possible, un résumé des principales conclusions dégagées par les organismes d'audit, aux niveaux régional et local.

714. La Commission et les autorités de contrôle des États Membres participent, normalement deux fois par an, à des réunions de coordination concernant l'ensemble des fonds. Au début de l'automne, la DG XX transmet aux États Membres les programmes de contrôle sur place que ses services projettent d'effectuer au cours de l'exercice suivant en invitant leurs autorités de contrôle à présenter leurs propres projets de programmes. Une réunion de coordination est alors tenue au cours de laquelle la Commission présente un résumé des résultats de chaque fonds dans chaque État Membre, résumé établi en se fondant sur les divers rapports présentés par ses services, la CCE et les autorités nationales de contrôle. En tenant compte de ces informations et de toute autre donnée susceptible de contribuer à l'analyse globale du risque, les participants examinent alors les projets de programmes de façon à éliminer les duplications ou les chevauchements et élaborent un programme d'ensemble. La CCE, qui reçoit les documents examinés lors de la réunion y compris le programme d'ensemble, planifie aussi ses activités pour l'exercice suivant en tenant éventuellement compte du programme global approuvé par les services de la Commission et les autorités de contrôle des États Membres. Une seconde réunion de coordination se déroule en juin-juillet pour examiner la mise en oeuvre du programme consolidé et y apporter les ajustements nécessaires.

715. Le troisième élément du protocole — le déroulement de l'audit — découle de l'organisation de la gestion et du contrôle dans chaque État Membre qui doit, conformément aux réglementations des fonds structurels, en fournir la description. À partir de ces descriptions, des consultants s'efforcent, à la demande de la Commission, de construire un modèle global basé sur ces descriptions afin de corriger les incohérences ou les écarts éventuels. Le mode de déroulement de l'audit qui en résultera indiquera le mode d'établissement des demandes de paiement et permettra aux vérificateurs nationaux et communautaires de déterminer si les fonds communautaires parviennent aux bénéficiaires dans des délais raisonnables et si les demandes de paiement présentées à la Commission correspondent aux sommes effectivement dépensées par les bénéficiaires ultimes ou au niveau régional/local. Enfin, les vérificateurs pourront plus facilement vérifier que des contrôles de légalité et de régularité viables sont en place et fonctionnent de façon satisfaisante.

6. Contrôle et audit financiers d'autres domaines de dépenses et de recettes

716. La Commission finance et gère d'autres types de dépenses directes engagées dans le cadre :

des politiques internes en matière de formation, affaires sociales, emploi, énergie, protection des consommateurs	2,1%
de la recherche et du développement technologique	3,8%
des dépenses administratives	4,7%
de l'action extérieure	6,5%

717. Comme indiqué à la section 3, l'ordonnateur — la Commission, les Directeurs Généraux et les responsables désignés — assume avec le Contrôleur financier et le Comptable la responsabilité de la gestion financière. Cependant, ces dépenses mettent en cause d'autres acteurs que la Commission. L'exécution des dépenses directes se fait, en effet, au travers de subventions et de contrats de fourniture de biens et de services conclus dans le cadre de l'administration des programmes et des actions engagées au sein et à l'extérieur de l'Union, en étroite consultation avec les États Membres et les pays bénéficiaires. Compte tenu de l'éparpillement géographique de ces activités, le Règlement financier prévoit que les services de la Commission, et en particulier le Contrôleur Financier, procéderont à des contrôles sur place de l'utilisation des fonds communautaires. Les bénéficiaires des aides et des dons, sont tenus d'accepter ces contrôles ainsi que ceux de la CCE.

718. En matière de recouvrement des ressources propres, id. des recettes versées par les États Membres pour assurer l'équilibre du budget, la coordination du contrôle et de l'audit financiers avec les autorités nationales est bien développée. La Commission et les États Membres examinent, en général deux fois par an, les programmes de contrôle ainsi que les principaux résultats des audits dans le cadre d'un comité consultatif regroupant des spécialistes de chaque partie. Un sous groupe d'audit a également été créé pour échanger des informations et comparer les pratiques. Par ailleurs, la coordination est bien développée en ce qui concerne les subventions destinées à compléter les programmes nationaux de recherche.

719. A l'extérieur de la Communauté, les fonds communautaires sont utilisés pour promouvoir les objectifs politiques poursuivis dans les pays d'Europe centrale et orientale, dont plusieurs sont candidats à l'entrée dans l'Union, et les pays du Tiers Monde.

720. L'aide au Tiers Monde (environ 1,5 milliard ECU par an) transite essentiellement par le Fonds européen de Développement qui est distinct du budget de l'UE. Elle est gérée — en partenariat avec les pays du Tiers Monde et dans le cadre de la convention de Lomé — par les services de la Commission qui appliquent les procédures communautaires de contrôle et d'audit financiers.

721. L'Union finance par ailleurs, sur son budget, certains projets gérés par les agences de l'ONU au bénéfice des pays du Tiers Monde. Comme le stipule le Règlement financier, les services de la Commission et la CCE vérifient l'utilisation de ces fonds en se fondant sur les informations et les états financiers pertinents et en effectuant des visites sur place.

6.1. Pays d'Europe centrale et orientale

722. Les activités menées par l'UE en relation avec les pays d'Europe centrale et orientale sont encadrées par les Programmes TACIS et Phare. Le Programme TACIS, qui concerne la Russie et les pays de l'ex-URSS, est administré de Bruxelles en concertation avec les délégations de l'UE et les bureaux TACIS dans les pays concernés. Le Programme Phare couvre les projets lancés dans les pays d'Europe Centrale, dont la gestion est assurée à partir de Bruxelles en collaboration avec, d'une part, les délégations de l'UE dans ces pays et, d'autre part, les unités de gestion de projet localisées dans les ministères centraux. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement au fonctionnement du Programme Phare dans les pays candidats à l'UE et aux conclusions qu'il est possible de tirer de cette expérience du point de vue de la DG XX et des autres services de la Commission (notamment, la DG I et la DG IA). Ces conclusions s'appuient sur le travail quotidien d'examen des dossiers du Contrôle financier et sur les missions d'audit menées par la DG XX dans ces pays, y compris les "missions d'enquête" et les séminaires.

6.2. Pays d'Europe Centrale

723. Dans le cadre du système gouvernemental centralisé prévalant autrefois dans les pays d'Europe Centrale, l'administration publique et les organismes de contrôle financier (s'il en existait) ne pouvaient fonctionner de manière indépendante. Ces pays n'avaient donc aucune expérience d'une "administration de projet" moderne et, en particulier, d'un système d'achats publics reposant sur des procédures d'appels d'offres. Dans le même temps, ces pays ont dû s'adapter aux conséquences déstabilisantes de l'instauration d'une économie de marché.

724. Dans l'esprit de la Commission, le Programme Phare devait dès le départ jouer un rôle pédagogique auprès des administrations nationales. Outre le recours à des spécialistes de la gestion de projet, appartenant pour la plupart à des pays occidentaux, le Programme Phare a fait appel à la création d'un réseau d'unités de gestion de projet implantées dans les structures administratives existantes, habituellement dans le ministère central compétent. Ces unités, qui sont dirigées par un haut fonctionnaire et qui recrutent leur personnel au sein du ministère, reçoivent l'assistance de spécialistes expatriés, embauchés dans le cadre de contrats conclus par la Commission avec différentes sociétés de consultants de l'UE. L'idée était que les responsables nationaux pourraient ainsi acquérir "sur le tas" l'expertise nécessaire et qu'à plus long terme chaque ministère serait capable d'assurer lui-même la gestion et le contrôle des projets, comme c'est le cas dans les États Membres en ce qui concerne les projets financés par les fonds structurels.

725. Mais, ces objectifs ne sont pas complètement atteints et un certain nombre de problèmes subsistent :

- Le transfert d'expertise entre les consultants et les responsables nationaux : celui-ci n'a pas été aussi complet et efficace qu'on l'espérait et les ministères exercent des pressions pour prolonger les contrats des consultants externes ;
- Les conditions de marché défavorables au recrutement de fonctionnaires hautement qualifiés : l'inflation des salaires dans le secteur privé a entraîné des défections au sein du personnel des unités de gestion de projet ;
- Les mesures prises par certains pays d'Europe Centrale pour lutter contre la tendance notée dans le second point ci-dessus. Dans certains cas, ils ont choisi de transférer la gestion des projets Phare à des "fondations" privées appartenant souvent au même ministère et dont les rémunérations sont alignées sur celles du secteur privé. Dans d'autres cas, ils ont augmenté la

rémunération des fonctionnaires nationaux chargés d'administrer les projets Phare pour l'aligner sur celle du secteur privé ;

- Les difficultés à constituer les équipes des unités spécialisées dans les pays qui ne désirent pas appliquer les mesures décrites dans le troisième point ci-dessus.

7. Contrôle interne, audit interne et audit externe dans les pays d'Europe Centrale

726. Depuis le début des années 90, date à laquelle a débuté le processus de réforme, la plupart des pays d'Europe Centrale ont créé des organismes et des services de contrôle budgétaire. Toutefois, ces pays ne partagent pas des concepts communs de contrôle interne, d'audit interne et d'audit externe. Les "missions d'enquête" et les séminaires organisés par la DG XX indiquent aussi qu'ils n'ont adopté ni le modèle de contrôleur financier exerçant — comme dans plusieurs États Membres — une fonction centralisée d'audit interne et de contrôle préalable des transactions, ni le système nord européen d'auto contrôle de la gestion financière par chaque ministère, fondé sur des règles strictes d'exécution et de comptabilisation budgétaire, l'obligation de rendre compte au Parlement, et une surveillance du ministère des finances. La plupart des pays d'Europe Centrale possèdent une instance d'audit externe (Autorité supérieure de contrôle) sur le modèle d'une Cour des Comptes ou d'un Service national de contrôle, et qui doit parfois rendre compte au Parlement. Outre l'exercice de cette fonction d'audit externe, l'Institution supérieure de contrôle peut, dans certains pays, effectuer des contrôles a priori de certaines dépenses particulières. Enfin, la notion d'indépendance du contrôle externe n'est pas fermement établie dans tous les pays d'Europe Centrale et, dans les premières étapes de la réforme, la fonction d'audit externe a parfois été exercée par un ministre appartenant à l'équipe gouvernementale.

727. A la suite des contacts établis avec la DG XX et la CCE, un certain nombre de pays d'Europe Centrale se sont montrés intéressés par l'adoption d'une approche institutionnelle et de méthodes de contrôle des fonds publics similaires à celle de l'UE et de ses États Membres. L'exemple le plus remarquable est celui de la Hongrie qui a mis sur pied une institution d'audit interne au niveau gouvernemental (le Service de contrôle de l'État), qui, après avoir été rattachée au ministère des finances, dépend maintenant directement du Premier Ministre. Cette institution est chargée de suivre l'exécution du budget de l'État et de s'assurer que les principes fondamentaux de gestion financière sont respectés. La Hongrie a également établi un organisme de contrôle externe "classique" (l'Autorité supérieure de contrôle) qui rend compte de manière autonome au Parlement, le Service d'Audit de l'État.

728. La situation existant dans les autres pays d'Europe Centrale apparaît plus ambiguë et moins organisée même s'ils souhaitent généralement appliquer les modèles de l'UE afin de pouvoir gérer efficacement les exigences communautaires et les dispositifs d'assistance après leur adhésion. Ils adhèrent aussi généralement au principe de l'Article 209a du Traité qui exige que les États Membres apportent la même attention à la lutte contre la fraude lorsqu'ils administrent les fonds communautaires que lorsqu'ils gèrent le budget national.

729. La DG XX, Contrôle financier, examine les possibilités de coopération pratique avec les organismes de contrôle et d'audit financiers des pays d'Europe centrale. C'est ainsi que le Service de Contrôle de l'État hongrois, qui a déjà effectué des contrôles des opérations des Programmes Phare, souhaiterait élaborer, en coopération avec la DG XX, un cadre destiné à développer de manière structurée ces contrôles, en utilisant l'expérience acquise par la Commission et les États Membres en matière de coordination des fonds structurels. La participation au contrôle et à l'audit financiers des projets Phare, dans la phase préliminaire à l'adhésion, peut ainsi aider à préparer les structures de contrôle et d'audit

internes qui seront nécessaires par la suite. Les Programmes Phare peuvent, d'ailleurs, financer des projets de renforcement institutionnel et fournir l'assistance technique appropriée.

730. Il convient d'encourager les pays d'Europe Centrale à mettre en place des contrôles internes efficaces au sein de leurs ministères au niveau central, régional et local afin d'assurer une responsabilisation adéquate en matière de gestion des fonds et d'exécution des projets. Il convient aussi de développer la fonction d'audit interne au sein de chaque ministère — fonction actuellement inexistante dans la plupart des pays — en lui confiant une mission claire : s'assurer que des contrôles internes existent et fonctionnent efficacement. Par ailleurs, la fonction d'audit interne devra être synchronisée avec celle de contrôle externe, même si elle en est indépendante, afin que le vérificateur externe puisse utiliser le travail du vérificateur interne. Enfin, il est essentiel que l'audit interne comme l'audit externe soient indépendants, l'audit externe ayant à rendre compte au Parlement. L'Union européenne peut contribuer efficacement à ce processus non seulement par des conseils, une assistance technique et par l'exemple mais aussi en offrant des modèles d'institutions de service public que les pays d'Europe Centrale pourront adapter à leurs traditions et situations particulières.

Appendice 1. Procédures budgétaires

A. Résumé des procédures budgétaires de l'UE

731. L'on peut distinguer trois grandes catégories de procédures.

732. La première concerne le plafond de ressources propres. Celui-ci fixe la limite supérieure en valeur absolue des recettes que la Communauté européenne peut prélever auprès des États Membres, qui sera de 1,27 pour cent du PNB communautaire à compter de 1999. Le budget communautaire devant être obligatoirement équilibré (ce qui exclut le recours à l'emprunt), le plafond détermine donc le montant maximum des dépenses qu'il sera possible d'engager (sous réserve de quelques recettes diverses d'importance mineure). Le plafond de ressources propres est déterminé par la Décision relative aux ressources propres qui ne peut être modifiée qu'à l'unanimité des États Membres siégeant au Conseil, et après ratification par ces États selon une procédure similaire à celle utilisée pour ratifier les changements apportés au Traité (id. elle requiert l'approbation des Parlements nationaux dans la plupart des États Membres).

733. En second lieu, les plans de dépenses à moyen terme (les Perspectives Financières) qui déterminent les profils de dépenses par principales catégories pour une période allant de 5 à 7 ans (le Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 a adopté les Perspectives pour la période 1993-1999 qui sont les dernières en date). Les Perspectives Financières sont fondées sur l'Accord Inter-Institutionnel conclu par le Conseil, la Commission et le Parlement européen et non sur un document juridique formel. Elles ne possèdent pas, par ailleurs, un statut quasi équivalent à celui du Traité, comme c'est le cas du plafond de ressources propres.

734. Il est probable qu'en 1999, fin de leur période d'application, l'on adoptera d'autres plans de dépenses à moyen terme mais il n'existe aucune obligation juridique à cet égard.

735. Si les Perspectives Financières actuellement en vigueur ont été acceptées à l'unanimité par le Conseil européen, elles peuvent être, toutefois, amendées par un vote majoritaire au sein du Conseil et avec l'accord du Parlement européen (à la condition de respecter, toutefois, le plafond de ressources propres).

736. En troisième lieu, le budget communautaire annuel constitue l'instrument juridique d'autorisation des recettes et des dépenses pour l'exercice concerné. Il doit non seulement respecter le plafond de ressources propres, comme l'exige le Traité, mais se situer également, comme le prévoit l'Accord Inter-Institutionnel, dans la limite des Perspectives Financières.

737. La procédure budgétaire annuelle est compliquée : elle prévoit une "navette" entre le Conseil et le Parlement européen.

738. Les principales étapes sont les suivantes :

1. La Commission prépare le Projet Préliminaire de Budget en mai de l'exercice précédent ;

2. Le Conseil procède en juillet, lors du Conseil budgétaire, à un premier examen qui aboutit à l'adoption du Projet de Budget. Cette étape intervient après discussions entre le Président, la Commission et le Parlement et une préparation minutieuse par les fonctionnaires du Comité du Budget du Conseil (auquel siègent généralement des représentants des ministères des Finances et du Budget, assistés par des membres des Représentations permanentes) ;
3. Le Parlement européen tient sa première séance de lecture sur le Projet de Budget en octobre et, après l'avoir amendé, le retourne au Conseil ;
4. Après un second examen en novembre, le Conseil budgétaire renvoie le Projet de Budget au Parlement ;
5. Le Parlement adopte le Budget définitif, dit Budget adopté, habituellement en décembre.

739. En vertu des principes fondamentaux régissant ces échanges, le Conseil a le dernier mot sur les dépenses "obligatoires" (qui bénéficient principalement à l'agriculture) alors que le Parlement a le dernier mot sur les dépenses "non obligatoires" (la majeure partie des dépenses consacrées à d'autres domaines que l'agriculture).

740. Vu la complexité de cet ensemble de procédures et de règles, il est essentiel que les nouveaux États Membres se familiarisent avec ses rouages.

741. Enfin, les dépenses financées par le Budget communautaire doivent avoir une base juridique : autrement dit, les mesures qui les occasionnent doivent être prévues par la législation communautaire. L'inscription au budget de la Communauté ne suffit pas à autoriser une dépense en l'absence de base juridique.

B. Étude sur les règles et pratiques budgétaires des États Membres

742. La Direction Générale XIX effectue actuellement, en coopération avec l'Institut International des Sciences Administratives, une étude consacrée aux "Règles et Pratiques budgétaires des États Membres". Cette étude, qui devrait être achevée en septembre 1997, fournira notamment un aperçu des procédures et des principes budgétaires appliqués au sein des États Membres. Il est possible d'obtenir des informations plus détaillées à son sujet en s'adressant à Jean-Pierre Baché, Responsable d'Unité, Direction Générale XIX, Budgets, et Catherine Bourtembourg, Directeur Général Adjoint, IIAS.

Appendice 2. Le processus d'apurement des comptes

743. L'exécution des dépenses agricoles doit respecter les règles communautaires et être effectuée dans le cadre de l'organisation commune des marchés. Afin de mieux s'assurer du respect de ces règles, la Commission a demandé aux États Membres d'adopter de nouvelles dispositions à partir de l'exercice budgétaire 1996 :

- tous les États Membres doivent accréditer officiellement des organismes payeurs chargés d'administrer les dispositifs du FEOGA en respectant des critères administratifs et de contrôle déterminés ;
- lorsque plusieurs organismes payeurs sont accrédités, l'État Membre devra nommer un organisme de coordination chargé de le représenter et qui aura pour tâche de diffuser les textes de la Commission, de favoriser une application harmonieuse des dispositifs, de transmettre à la Commission les informations requises par les réglementations et de s'assurer que toutes les informations comptables requises à des fins statistiques et de contrôle sont à la disposition de la Commission (Au Royaume-Uni, ce rôle est joué par l'Intervention Board for Agricultural Products);
- Chaque État Membre doit également établir un organisme de certification indépendant. Outre sa mission d'audit, ce dernier délivrera un certificat attestant que les comptes du FEOGA sont exacts et exhaustifs et que les critères régissant les transactions des organismes payeurs sont respectés. (Au Royaume-Uni, cet organisme est le National Audit Office).

744. La procédure annuelle d'apurement des comptes se décompose en deux parties : l'une financière, concerne les comptes et les certificats justificatifs transmis par les États Membres. La seconde, de conformité, se fonde sur les visites sur place entreprises par les vérificateurs de la Commission afin de vérifier que les exigences réglementaires sont bien respectées.

745. Lorsqu'un contrôle de conformité révèle des insuffisances au niveau des procédures, la Commission proposera de refuser une partie des dépenses engagées dans le cadre du dispositif en fonction du risque que ces déficiences font supporter selon elle aux fonds communautaires. Cette remise en cause ne peut pas s'appliquer aux dépenses effectuées vingt quatre mois avant la notification officielle des conclusions de la Commission. Les résultats de l'audit ainsi que les réfections de dépenses qui en découleraient font l'objet d'un examen détaillé avec la Commission avant la notification officielle de la décision. Les États Membres peuvent alors faire appel à un organisme de conciliation qui s'efforcera de réconcilier les positions divergentes des deux parties.

746. Les conséquences financières des contrôles de conformité seront incluses dans la décision financière publiée par la Commission qui devra être prise au plus tard le 30 avril de l'exercice financier suivant et qui précisera les montants admis au financement du FEOGA. Ces sommes incluent les ajustements et les corrections comptables qui sont parfois opérés au bénéfice des États Membres. Le montant net des dépenses refusées doit être remboursé à la Commission. Une décision de la Commission ne peut être annulée que par une décision contraire de la Cour de justice des Communautés européennes, qui doit être saisie dans les deux mois suivant la publication de la décision ou une notification préalable officielle.

747. [Au Royaume-Uni, les conséquences financières sont supportées par le budget du ministre des Finances.]

Appendice 3. Liste des termes utiles

Accountability
(Responsabilisation)

Un concept central de la théorie et de la pratique modernes de la gestion. Il signifie que les cadres sont tenus pour responsables de l'accomplissement d'un ensemble défini d'obligations ou de tâches et de l'application des règles et des normes concernant leurs postes. Ils rendront compte de leurs actions à une personne ou à un organisme clairement identifié et leurs performances pourront être récompensées si elles sont satisfaisantes ou sanctionnées dans le cas inverse. En outre, les dirigeants des unités organisationnelles peuvent être tenus responsable des actions de leurs subordonnés.

Les gouvernements, qui ont entrepris des réformes de la gestion publique ont généralement tenté d'octroyer plus de souplesse et d'autonomie aux gestionnaires afin d'accroître l'efficacité et l'efficience de leurs activités. De ce fait, ces réformes ont accordé beaucoup plus d'importance à la responsabilisation conçue comme un moyen d'équilibrer et de contrôler l'exercice de leur pouvoir de décision ainsi renforcé. En ce qui concerne les activités des ministères et des agences gouvernementales, la responsabilisation peut être interne ou externe :

- dans le premier cas (interne), elle s'entend par rapport à un niveau hiérarchique supérieur et comporte une évaluation régulière de l'efficacité avec laquelle les gestionnaires ont accompli les tâches définies par leur description de poste. Les résultats de ces évaluations détermineront fréquemment leurs augmentations salariales et/ou leurs perspectives de promotion ;
- dans le second (externe), elle s'entend vis-à-vis du parlement, du public ou des agences centrales (par exemple, l'Institution supérieure de contrôle) et concerne la propre performance des gestionnaires (et, dans le cas des hauts fonctionnaires, la performance de l'organisme qu'ils gèrent).

Agences centrales
(*Central agencies*)

Organisations appartenant au pouvoir exécutif qui coordonnent et orientent les activités des ministères et des administrations techniques. Les pratiques diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, mais on considère généralement qu'elles comprennent :

- le ministère des Finances ;
- le Secrétariat général du Gouvernement ou le ministère qui assiste le Premier Ministre ou le Conseil des Ministres dans l'élaboration et la coordination des politiques ;
- l'agence ou le ministère responsable de l'élaboration et de la coordination des politiques de gestion des ressources humaines dans le secteur public ;
- l'Institution supérieure de contrôle (ISC) ;
- le ministère des Affaires étrangères lorsque des domaines particuliers, tels que la politique d'intégration européenne, sont en cause.

Analyse évaluation du risque

Processus systématique d'évaluation et d'intégration des opinions des experts concernant la probabilité que des conditions et/ou des événements défavorables surviennent. Ce processus devrait permettre d'organiser ces opinions professionnelles et de les intégrer en vue de l'élaboration du programme de travail.

Apurement des comptes (*Clearence of accounts*)

Voir l'Appendice 2, consacré au Processus d'apurement des comptes.

Audit

Les audits internes sont effectués à la demande de la direction alors que les audits externes sont entrepris par l'organe supérieur de contrôle ou un autre vérificateur indépendant pour satisfaire des obligations légales. L'audit interne se propose, entre autres, d'examiner les systèmes de contrôle de gestion afin de déceler les faiblesses éventuelles, d'en informer la direction et, de lui soumettre des recommandations pour améliorer la situation. La portée d'un audit peut varier considérablement. Il existe ainsi :

- **des audits financiers** consistant à examiner les états financiers et les systèmes comptables sur lesquels ces états sont fondés et à rendre compte de ces examens ;
- **des audits de conformité aux règles ou de régularité** consistant à vérifier le respect des règles légales et administratives, la probité et l'adéquation des systèmes administratifs, financiers et de contrôle de la gestion ;
- **des audits de performance et des audits d'efficacité et d'efficience** destinés à évaluer la performance en matière de gestion et la performance opérationnelle des programmes publics et de certains ministères et agences gouvernementales, c'est-à-dire l'économie, l'efficience et l'efficacité avec lesquelles le programme ou l'organisation utilise les diverses ressources (financières, humaines) pour atteindre les objectifs fixés. *Voir également* Contrôle (2.).

Audit à posteriori	Voir Contrôle <i>ex post</i> .
Audit à priori	Voir Contrôle <i>ex ante</i> .
Audit de performance	Audit effectué pour déterminer l'économie, l'efficacité et l'efficience des programmes sociaux ou de toute autre activité. Voir aussi contrôle <i>ex post</i> .
Autorisation (financière)	Implique que l'autorité autorisant une transaction (ou une activité) en a vérifié et validé la conformité avec les politiques et les procédures établies (300.03.2a).
Bonne gestion administrative	Par exemple : le Contrôle Financier dispose de toutes les informations nécessaires pour effectuer toutes les vérifications depuis l'origine, et peut librement accomplir les tâches de vérification prévues par les réglementations.
Bonne gestion des fonds	Par exemple : Les dépenses financées par la Communauté sont réelles et légitimes. Les initiatives financées par la Communauté sont exécutées dans le respect des réglementations ; des mesures sont prises pour prévenir toute irrégularité, engager des poursuites et récupérer toute somme perdue pour cause d'irrégularité ou de négligence. La contribution de l'UE s'accompagne réellement d'une contribution nationale effective correspondant au pourcentage fixé dans la décision d'octroi de l'aide. La date de déblocage des fonds par la Commission est sensiblement la même que celle de l'engagement de la dépense par l'organisme de gestion.
Bonne gestion opérationnelle	Par exemple : Les opérations font partie d'un cadre de soutien communautaire et sont cohérentes entre elles. Le choix de l'opération est fondée sur une évaluation préalable satisfaisante. La décision d'engager une autre tranche d'un programme s'appuie sur un suivi annuel adéquat. Une évaluation <i>ex post</i> destinée à estimer l'impact socio-économique de l'opération est utilisée ultérieurement. Les plans de financement relatifs à l'opération sont suffisamment détaillés. Ils se réfèrent au plan de financement indicatif établi dans le cadre de soutien communautaire.
Budgétisation	Processus mis en oeuvre par une organisation pour planifier ses activités financières futures.
Cadres structurels communautaires	Ce terme désigne la Section orientation du FEOGA, le FIGG (Instrument financier d'orientation de la pêche), le FEDER et le FSE.

Certification des comptes (<i>Financial statement assertion</i>)	Déclaration concernant un ensemble d'états financiers qui peut être effectuée par le vérificateur dans le cadre des procédures de contrôle. Elle peut concerner, par exemple l'exhaustivité des états financiers (autrement dit le fait qu'ils reflètent bien l'intégralité des transactions financières effectuées par une organisation, au cours d'une période donnée). Elle résulte d'un certain nombre de contrôles effectués par le vérificateur.
Comptes consolidés	Les comptes établis afin de refléter les activités d'un groupe d'entités. C'est ainsi qu'un ministère (ou une société holding) possédant plusieurs agences opérationnelles (ou filiales) peut établir des comptes consolidés reflétant les activités de l'ensemble du groupe ainsi que les comptes de chaque agence opérationnelle (ou filiale).
Comptes d'affectation (<i>Appropriation accounts</i>)	Se prêtent à des utilisations fort diverses mais peuvent concerner les fonds qu'une organisation désire identifier distinctement pour des motifs spécifiques. Un tel compte peut être créé par exemple pour suivre et enregistrer les paiements de l'État à des consultants privés.
Comptes d'engagements (<i>Accrual accounts</i>)	Partie des états financiers destinée à enregistrer les engagements. Prenons le cas d'un organisme qui réglerait chaque année, au 30 juin, 100 000 ECU d'arriérés pour services reçus. Au 31 décembre, il aurait ainsi bénéficié de la moitié de ces services sans avoir effectué de règlement et devrait passer une écriture de 50 000 ECU à son passif à cette date.
Comptes financiers (<i>Financial statement</i>)	Comptes établis par un organisme pour rendre compte de ses activités financières. Ces comptes doivent souvent respecter des réglementations précises touchant, par exemple, leur contenu et leur publication.
Conclusions (<i>Findings</i>)	Déclarations de pertinence. Les conclusions d'un audit découlent d'un processus de comparaison entre la norme et la réalité.
Contrôle(s)	Lorsqu'il s'agit de gestion et d'administration, ce terme peut avoir deux significations ; il peut ainsi désigner : <ol style="list-style-type: none"> 1. Les mécanismes et les moyens d'orientation d'auto discipline ou de contrainte destinés à éviter les erreurs que l'on peut assimiler aux instruments dont un pilote se sert pour contrôler son avion. Certains pays, comme les Pays-Bas n'ayant pas dans leur langue de mot équivalent, utilisent le terme anglais. 2. L'action de vérifier, de contrôler les comptes et d'en conserver une copie.

Contrôle administratif

Procédures et documents à caractère non financier utilisés dans les ministères pour assurer le respect des règles régissant entre autres :

- la nomination, la promotion du personnel et les questions de discipline ;
- les achats publics ;
- la promotion de l'égalité des chances pour les minorités ;
- le traitement de la correspondance ;
- les activités de voyage et de loisir, etc. Voir également *Contrôle* (1.).

Contrôle comptable

Procédures et documentation destinées à assurer la protection des actifs, la conduite et l'enregistrement des transactions financières et la fiabilité des documents financiers. Le contrôle des comptes est souvent fondé sur les normes établies par le ministère des Finances ou l'Institution supérieure de contrôle pour assurer la comparabilité des pratiques comptables entre les ministères et la conformité aux conventions nationales et/ou internationales. Voir aussi *Contrôle* (1).

Contrôle de gestion

Ou *Contrôle interne*. Organisation, mesures et procédures utilisées pour s'assurer que : les résultats attendus des programmes sont réalisés, que l'utilisation des ressources correspondantes est conforme aux buts et objectifs de l'organisation en cause et qu'il existe des mesures de lutte contre le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion ; que des informations fiables sont rassemblées, conservées, transmises et utilisées dans le processus de décision.

La responsabilité de la mise en place et du suivi des systèmes de contrôle de gestion incombe à la direction de l'organisation et non au vérificateur externe. Toutefois, ce dernier doit réagir lorsque ces systèmes sont absents ou inadéquats puisqu'ils contribuent, entre autres, lorsqu'ils sont efficaces, à rendre moins nécessaires les audits détaillés des transactions et des documents individuels. Voir aussi *Contrôle de comptabilité, Contrôles administratifs, Contrôle* (1.).

Contrôle ex ante

Le vérificateur est impliqué dans le processus d'autorisation des dépenses publiques. Les ordres de paiement et les documents justificatifs qui les accompagnent sont vérifiés pour déterminer si les transactions ont fait l'objet d'autorisations adéquates, si elles sont licites et régulières et si les crédits budgétaires sont suffisants.

Contrôle <i>ex post</i>	Il en existe au moins trois sortes. Les organes supérieurs de contrôle, exerçant un fonction juridictionnelle, examinent et jugent les comptes des individus qui sont personnellement responsables de l'utilisation des fonds publics. Le contrôle financier (qui inclut l'examen de la documentation relative à une série de transactions) permet à ces organes d'établir des rapports sur les comptes publics qui servent de base au pouvoir législatif pour émettre un avis ou un quitus. Quant à l'audit de performance, il s'attache à certains aspects particuliers des dépenses publiques et traite de questions plus larges concernant l'économie, l'efficacité et l'efficacité ³⁷ .
Contrôle financier	Voir <i>Contrôle de gestion</i> .
Contrôle interne	Voir <i>Contrôle de gestion</i> .
Contrôle par sondage (<i>Audit sampling</i>)	Procédure de vérification opérée par sondages, c'est-à-dire sur un échantillon de la population concernée qui est pertinent du point de vue du contrôle plutôt que sur l'ensemble de la population.
Corruption	Il existe de nombreuses définitions de ce concept. L'une d'entre elle définit ainsi le terme "Détournement actif ou passif, par les responsables publics (élus ou nommés) de leurs pouvoirs afin d'en tirer des avantages financiers personnels ou d'autres bénéfiques".
Description de poste	Ensemble de tâches ou d'activités devant être accomplies par une personne. Cette description définit de façon précise la fonction que cette personne exercera dans le cadre du poste (ou de la position) qu'elle occupe.
Économie, efficacité, efficacité	Économie : acquisition au moindre coût des ressources (financières et humaines, immeubles, biens d'équipement) nécessaires à l'exercice d'une activité. Efficacité : obtention d'un produit maximum à partir d'un niveau déterminé de ressources affecté à l'exercice d'une activité. Efficacité : degré de réalisation des objectifs définis pour une activité donnée.
Évaluation de la performance (<i>Performance appraisal</i>)	Évaluation, à l'aide de critères convenus à l'avance, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité dont fait preuve un individu pour accomplir une activité ou un ensemble de tâches déterminé. Cette évaluation est souvent utilisée pour décider de l'attribution aux cadres supérieurs d'un avancement ou d'une augmentation de salaire.

37. *State Audit in the European Union*, National Audit Office (Institution supérieure de contrôle des comptes publics), Royaume-Uni, 1996.

Évaluation de la performance

(Performance measurement)

Évaluation à l'aide d'un ensemble de critères fixés à l'avance, de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité dont fait preuve une organisation dans l'exercice d'une activité déterminée ou d'un ensemble d'activités. Ces organisations peuvent se voir fixer certains objectifs permanents — rentabilité financière, efficience, qualité des services fournis — auxquels on se référera pour suivre et évaluer leur performance.

Évaluation de programme

Le processus par lequel les activités des ministères et des agences — et parfois les résultats des programmes — sont évalués au regard d'un ensemble d'objectifs ou de critères déterminés. Les évaluations de programmes qui peuvent être effectuées selon une périodicité régulière, sont soit internes soit effectuées par des tiers, tels le ministère des finances, l'Institution supérieure de contrôle ou un consultant extérieur.

Évaluation interne

Fonction d'évaluation indépendante établie au sein d'une organisation.

Fraude

La forme la plus grave d'irrégularité. Le terme fraude est défini par la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, adoptée le 26 juillet 1995 (J.O. N° C316, 27 novembre 1995). Conformément aux règles du troisième pilier de l'UE se rapportant aux questions pénales. (La réglementation citée ci-dessus qui concerne les mesures et sanctions administratives est élaborée sur la base des règles du premier pilier).

La définition de la fraude affectant le budget de l'UE (donnée au paragraphe 1 de l'Article 1 de la Convention) est fort détaillée. Pour l'essentiel elle stipule que sera considéré comme une fraude et pourra donner lieu à des poursuites judiciaires toute omission ou acte irrégulier commis intentionnellement (tous les autres actes ne seront donc passibles que de sanctions administratives, telles des amendes ou l'interruption du financement, etc.) :

La liste des actes ou omissions commis intentionnellement et qui affectent les intérêts financiers des Communautés européennes est, selon cette convention, la suivante :

a) En matière de dépenses :

- l'utilisation ou la présentation d'états ou de documents faux, irréguliers ou non exhaustifs qui provoquent l'affectation ou la rétention indue de fonds provenant du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par elles, ou en leur nom ;
- la non divulgation d'informations en violation d'une obligation spécifique, entraînant les mêmes effets que précédemment ;
- l'utilisation des fonds à d'autres fins que celles auxquelles ils sont normalement destinés.

b) S'agissant des recettes, tout acte ou omission commis intentionnellement et concernant :

- l'utilisation ou la présentation d'états ou de documents faux, incorrects ou incomplets qui provoquent une diminution illégale des ressources du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par elles ou en leur nom ;
- la non divulgation d'information contrairement à une obligation spécifique, entraînant les mêmes effets que précédemment ;
- le mauvais usage d'un avantage légalement obtenu, avec les mêmes effets.

Gestion financière	Procédures et systèmes juridiques et administratifs mis en place pour permettre aux ministères et aux agences gouvernementales d'exercer leurs activités en s'assurant que l'utilisation des fonds publics est satisfaisante et conforme aux normes de probité et de régularité déterminées. Ces activités incluent la perception des recettes, la gestion et le contrôle des dépenses publiques, la tenue et la présentation des comptes financiers et, dans certains cas, la gestion des actifs.
Going concern <i>(Viabilité économique)</i>	Capacité d'une organisation à payer ses dettes à bonne date. La viabilité économique d'une organisation constitue l'une des hypothèses centrales sous-jacente à la préparation des états financiers.
Indépendance/ vérificateur indépendant	Termes utilisés lorsqu'un vérificateur est en mesure d'effectuer son travail d'audit librement et objectivement.
Institution supérieure de contrôle <i>(ISC in French; SAI in English)</i>	Organisme chargé d'établir les normes applicables aux activités de contrôle ; les pouvoirs qui lui sont conférés dépendent de la portée du contrôle.
Intégrité Conscience professionnelle <i>(Due professional care)</i>	Comportement attendu d'un vérificateur compétent et prudent qui exécute son travail avec toute l'attention et l'expertise requises, conformément aux normes de la profession.
Irrégularités	L'Article 1, Paragraphe 2 de la Réglementation horizontale du Conseil sur la protection des intérêts financiers des Communautés (2988/95) en donne la définition suivante : "L'irrégularité" désigne toute violation d'une disposition du droit communautaire consécutive à une omission ou à un acte commis par un agent économique, qui affecte, ou pourrait affecter, le budget général des Communautés ou les budgets gérés par celles-ci en entraînant soit l'engagement d'une dépense injustifiée soit une diminution/perte de recettes provenant de la collecte des ressources propres effectuée directement pour le compte des Communautés.
Materiality <i>(Importance)</i>	Ce terme se réfère à l'importance que présente une question du point de vue d'un ensemble de données financières ou d'informations se rapportant à la performance. La "materiality" d'une question par rapport à un ensemble d'informations, implique qu'elle aura probablement de l'importance pour l'utilisateur de cette information.
Objectifs de l'audit	Les résultats spécifiques attendus de l'audit.
Preuves <i>(Audit evidence)</i>	Preuves rassemblées par le vérificateur dans le cadre de son travail d'audit.

Principe d'additionnalité	Ce principe signifie que les fonds de la communauté ne doivent pas se substituer aux fonds nationaux mais s'y ajouter.
Principe de subsidiarité	Le principe de subsidiarité est destiné à faire en sorte que les décisions soient prises à un niveau aussi proche que possible du citoyen et que la nécessité d'une action au niveau communautaire soit constamment vérifiée au regard des autres possibilités existant aux niveaux national, régional ou local. Plus précisément, il s'agit du principe en vertu duquel l'UE n'intervient pas (sauf dans les domaines qui sont de sa compétence exclusive) s'il est plus efficace d'agir au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité en vertu desquels toute intervention de l'Union ne doit pas excéder les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité.
<i>Production (Outputs)</i>	Ce qui est produit directement ou immédiatement par une activité. Certaines productions sont plus faciles à mesurer que d'autres, selon leur nature. Le nombre de patients hospitalisés traités par un médecin est probablement plus facile à mesurer que l'avis soumis par un administrateur des services de santé à son directeur ou à son ministre sur un problème de politique sociale. Dans ce dernier cas, l'évaluation ne peut être que qualitative et essentiellement subjective.
Rapport d'audit <i>(Audit Report ou Auditors certificate)</i>	Rapport établi par le vérificateur après exécution de son travail de contrôle. Peut désigner, par exemple, le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes financiers d'une organisation.
Ressources propres (de l'UE)	Elles comprennent les droits de douane et les prélèvements agricoles (ressources propres traditionnelles) la ressource basée sur la TVA et une ressource complémentaire basée sur le PNB.
Ressources propres traditionnelles (de l'UE)	Désignent les droits de douanes, les prélèvements agricoles et la cotisation sucre.
Résultats (outcomes)	Résultats à long terme d'une activité donnée alors que les produits (outputs) sont reliés à des objectifs plus directs ou immédiats. Ainsi, la diminution de la fréquence des accidents automobiles dus à l'absorption d'alcool constituera le résultat à long terme (outcome) d'une campagne de de contrôles aléatoires de l'alcoolémie au volant, effectués par les services de gendarmerie. En revanche, le nombre de conducteurs poursuivis pour avoir dépassé la limite légale d'alcoolémie représentera l'un des résultats immédiats (outputs) de cette mesure. Ceci dit, il est souvent difficile de mesurer les résultats. <i>NB : Il n'existe pas d'équivalents de ces termes en français : on parlera de résultats immédiats ou de résultats à plus long terme.</i>

Risque d'audit
(*Audit risk*)

Risque que les procédures appliquées par le vérificateur ne détectent pas certains éléments qui, s'ils avaient été connus, auraient entraîné une modification du rapport final.

**Systèmes
d'information pour
la gestion (SIG)**

Base commune d'informations constituées par les sources de données et les documents conservés par les ministères ou les agences pour aider les gestionnaires à assumer leurs responsabilités. La plupart des ministères et agences considèrent que l'amélioration de la gestion de leurs ressources nécessite des systèmes d'information sur la gestion financière (SIG F), un sous-ensemble des SIG. De tels systèmes peuvent aussi faciliter l'évaluation de la performance des programmes, la planification de la charge de travail, et le suivi des progrès effectués dans la réalisation des objectifs. Les SIG constituent un élément essentiel des contrôles de gestion.

**Vérificateurs
externes**

Vérificateurs qui ne dépendent pas de l'organisation objet de l'audit et qui ne se réfèrent pas nécessairement aux objectifs fixés par l'organisation. On distingue souvent les vérificateurs externes des vérificateurs internes.

Appendice 4. Quelques réglementations de l'UE relatives au processus de budgétisation, au contrôle financier et à l'audit externe

Droit communautaire primaire

Réglementation/directive etc.	Sujet
TCE ³⁸ , Article 5	Établissement des obligations générales des États Membres.
TCE, Article 155	Obligations et responsabilités de la Commission européenne.
TCE, Article 188a-188c	Dispositions concernant la Cour des Comptes des Communautés européennes.
TCE, Articles 199-209	Dispositions financières.
TCE, Article 209a	Lutte contre la fraude.

Droit communautaire dérivé

Agriculture

Réglementation/directive etc.	Sujet
1663/95	Réglementation N° 1663/95 de la Commission (CE), du 7 juillet 1995, définissant les règles détaillées d'application de la réglementation N° 729/70 du Conseil (CEE) concernant la procédure d'apurement des comptes de la section Garantie du FEOGA.
4045/89	Règlement N° 4045/89 du Conseil (CEE), du 21 décembre 1989, sur l'examen par les États Membres des transactions couvertes par le système de financement de la section Garantie du FEOGA.
307/91	Réglementation N° 307/91 du Conseil (CEE), du 4 février 1991, sur le renforcement du suivi de certaines dépenses imputables à la section Garantie du FEOGA.

38. Traité des Communautés Économiques Européennes, également désigné par Traité de Rome.

3508/92	Règlement N° 3508/92 du Conseil (CEE), du 27 novembre 1992, établissant un système intégré d'administration et de contrôle (IACS) pour certains programmes d'aide de la Communauté (mise en vigueur par la Réglementation 3887/92).
3887/92	Réglementation N° 3887/92 de la Commission (CEE), du 23 décembre 1992, définissant les règles détaillées de mise en oeuvre des systèmes intégrés d'administration et de contrôle s'appliquant à certains programmes d'aide de la Communauté.
723/97	Réglementation N° 723/97 du Conseil (CE), du 22 avril 1997, sur la mise en oeuvre des programmes d'action des États Membres sur le contrôle des dépenses de la section Garantie du FEOGA.
515/97	Règlement N° 515/97 du Conseil (CE) concernant l'assistance mutuelle entre les autorités des États Membres et la coopération de ces autorités avec la Commission pour assurer une application adéquate de la législation agricole et de la législation relative aux droits de douane.
386/90	Règlement N° 386/90 du Conseil (CEE), du 12 février 1990, sur les contrôles effectués lors de l'exportation de produits agricoles donnant lieu à des restitutions ou à d'autres montants.

Contrôle financier et audit externe

Réglementation/directive etc.	Sujet
2988/95	Règlement N° 2988/95 du Conseil (CE, CEEA), du 18 décembre 1995, sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.
2185/96	Règlement N° 2185/96 du Conseil (CE, CEEA), du 11 novembre 1996, concernant les vérifications et inspections sur place effectuées par la Commission pour protéger les intérêts financiers des Communautés européennes contre la fraude et d'autres irrégularités.

Coopération dans le domaine des douanes

Réglementation/directive etc.	Sujet
210/97	Décision N° 210/97 (CE) du Parlement européen et du Conseil, du 19 décembre 1996, concernant l'adoption d'un programme d'action communautaire dans le domaine des douanes (Customs 2000/Douanes 2000).

Dépenses

Réglementation/directive etc.	Sujet
729/70	Règlement N° 729/70 du Conseil (CEE), du 21 avril 1970, sur le financement de la politique agricole commune.

Fonds structurels

Réglementation/directive etc.	Sujet
2052/88	Règlement N° 2052/88 du Conseil (CEE), du 24 juin 1988, sur les tâches et l'efficacité des fonds structurels et la coordination de leurs activités entre elles ainsi qu'avec celles de la Banque européenne d'Investissement et des autres instruments financiers existants (mise en vigueur par la Réglementation 4253/88).
4253/88	Règlement N° 4253/88 du Conseil (CEE), du 19 décembre 1988, définissant les modalités d'application de la Réglementation N° 2052/88 (CEE) relative à la coordination des activités des différents fonds structurels entre elles ainsi qu'avec celles de la Banque européenne d'Investissement et des autres instruments financiers existants.

La récupération des aides et les sanctions

Réglementation/directive etc.	Sujet
595/91	Réglementation N° 595/91 du Conseil (CEE), du 4 mars 1991, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune et l'organisation d'un système d'information dans ce domaine.
1681/94	Réglementation N° 1681/94 de la Commission (CE), du 11 juillet 1994, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles et de l'organisation d'un système d'information dans ce domaine.

1469/95 Réglementation N° 1469/95 du Conseil (CE), du 22 juin 1995, relative aux mesures devant être appliquées à certains bénéficiaires des opérations financées par la section Garantie du FEOGA.

745/96 Réglementation N° 745/96 de la Commission (CE), du 24 avril 1996, définissant les règles détaillées d'application de la Réglementation N° 1469/95 du Conseil (CE) relative aux mesures devant être appliquées à certains bénéficiaires des opérations financées par la section Garantie du FEOGA.

Processus de budgétisation

Réglementation/directive etc.

Sujet

1231/77 Réglementation financière du 21 décembre 1977 relative au budget général des Communautés européennes (mise en oeuvre par la Réglementation 3418/93).

3418/93 Réglementation N° 3418/93 de la Commission (CEEA,CECA, CE), du 9 décembre 1993, définissant les règles détaillées d'application de certaines dispositions de la Réglementation financière du 21 décembre 1977.

94/729 Décision du Conseil (CE, CEEA), du 31 octobre 1994, relative à la discipline budgétaire.

Accord interinstitutionnel Discipline budgétaire et amélioration de la procédure budgétaire.

Ressources propres

Réglementation/directive etc.

Sujet

88/376 Décision du Conseil (CEE,CEEA), du 24 juin 1988, sur le système des ressources propres de la Communauté (mise en oeuvre par la Réglementation 1552/89).

1552/89 Règlement N° 1552/89 du Conseil (CEE, CEEA), du 29 mai 1989, mettant en oeuvre la Décision 88/376 (CEE, CEEA) relative au système des ressources propres de la Communauté.

- 1553/89 Règlement N° 1553/89 du Conseil (CEE, CEEA) sur les dispositions uniformes et définitives régissant la collecte des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée.
- 89/130 Directive du Conseil (CEE, CEEA), du 13 février 1989, sur l'harmonisation du calcul du produit national brut aux prix du marché.
- 94/728 Décision du Conseil (CE, CEEA), du 31 octobre 1994 sur le système des ressources propres de la CE.

Appendice 5. Liste des abréviations

ACA	<i>Austrian Court of Audit</i> : Cour des comptes autrichienne : <i>Rechnungshof</i>
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor (France)
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (France)
AMA	<i>Agrarmarkt Austria</i> (terme propre à la structure autrichienne de commercialisation des produits de l'agriculture)
AMS	<i>Arbeitsmarktservice</i> , Service public de l'emploi (Autriche)
ATS	<i>Österreichische Schillings</i> , schillings autrichiens
BCC (CCB)	Comité de contrôle budgétaire du Parlement européen
BEI	Banque européenne d'investissement
BHG	<i>Bundeshaushaltsgesetz</i> , ordonnance relative au budget fédéral (Autriche)
BHV	<i>Bundeshaushaltsverordnung</i> , loi organique sur le budget fédéral (Autriche)
C&AG	<i>Comptroller and Auditor General</i> (Contrôleur et Inspecteur Général) (Royaume-Uni)
CCE	Cour des Comptes des Communautés européennes
CE	Communauté européenne ou Commission Européenne ou Conseil Européen
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEEA (ou EURATOM)	Communauté européenne de l'énergie atomique
CICC	Commission de coordination des contrôles communautaires (France)
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (France)
COCOLAF	Comité consultatif de l'UCLAF pour la coordination de la lutte anti-fraude
COREPER	Comité des représentants permanents auprès des Communautés européennes

CSA	Comité spécial pour l'agriculture
DAFSE	Département chargé des questions relatives au Fonds social européen
DAS	Déclaration d'assurance (<i>en anglais, SOA Statement of Assurance</i>)
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)
DG V	Direction Générale V (emploi, relations industrielles et affaires sociales) de la Commission européenne
DG VI	Direction Générale VI (agriculture) de la Commission européenne
DG IX	Direction Générale IX (personnel et administration) de la Commission européenne
DG XVI	Direction Générale XVI (politiques régionales et politique de cohésion) de la Commission européenne
DG XIX	Direction Générale XIX (budgets) de la Commission européenne
DG XX	Direction Générale XX (contrôle financier) de la Commission européenne
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (France)
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects (France)
DUP	Document unique de programmation
ECOFIN	Conseil des ministres des Finances et de l'Economie (Union européenne)
ECU	Unité monétaire européenne
EEE	Espace économique européen
EUROSAI	Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle
EUROSTAT	Office statistique des Communautés européennes (Union européenne)
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FF	Francs français
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FIRS	Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (France)
FIM	Mark finlandais

FIPA	Fédération Internationale des producteurs agricoles
FSE	Fonds social européen
FS	Fonds structurels
GGE	<i>(General Government Expenditures)</i> Dépenses des administrations publiques (id. les dépenses des ministères et des collectivités locales et les besoins de financement des entreprises publiques)
IBAP	<i>Intervention Board for Agricultural Products</i> , Organisme d'intervention pour les produits agricoles (Royaume-Uni)
ICLAF	Instance de coordination de la lutte anti-fraude (France)
ICN	Institutions de contrôle nationales
IFADAP	<i>Instituto de financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura et Pescas</i> , Institut de financement et d'appui au développement de l'agriculture et des pêches du Portugal
IFOP	Instruments financiers d'orientation de la pêche
IGF	Inspection générale des finances (Portugal, France)
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
INGA	Institut National d'intervention et de garantie agricoles (Portugal)
ISC	Institution supérieure de contrôle (<i>Supreme Audit Institution, SAI, en anglais</i>)
INTERBEV	Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (France)
INTERLAIT	Association nationale interprofessionnelle du lait (France)
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
MTC	Mécanisme des taux de change
MUS (méthode MUS)	<i>Monetary unit sampling</i>
NAO	<i>National Audit Office</i> , Institution supérieure de contrôle des comptes publics (Royaume-Uni)
NEC	Normes européennes de comptabilité

ONIC	Office national interprofessionnel des céréales (France)
ONILAIT	Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (France)
ÖSTAT	<i>Österreichisches Statistisches Zentralamt</i> , Institut national de la statistique (Autriche)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PRG	<i>Group of Personal Representatives of Finance Ministers on SEM 2000</i> , Groupe des Représentants des ministres de Finances pour le programme SEM 2000 de la Commission européenne
RP	Représentation permanente (des pays Membres de l'UE à Bruxelles)
RR	<i>Riksdagens revisorer</i> , vérificateurs du Parlement (Suède)
RRV	<i>Riksrevisionsverket</i> , Bureau national de vérification (Suède)
RTE	Réseaux transeuropéens
SEK	Couronne suédoise
SEM 2000	Programme d'amélioration de la gestion financière à l'horizon 2000 lancé par la Commission européenne (<i>Sound and Efficient Management 2000</i>)
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales (France)
SGGI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions économiques européennes (France)
SIGMA	Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale (OCDE)
SME	Système monétaire européen
TI	Technologies de l'information
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

UCLAF	Unité de coordination de la lutte anti-fraude (Commission européenne)
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UGP	Unité de gestion de projet
ZA/E	<i>Zollamt Erstattungen</i> , Office de remboursement des douanes (Autriche)

Appendice 6. Membres du groupe de référence

(en ordre alphabétique par pays et par individu; titres en anglais uniquement)

AUTRICHE

Ms. Edith PETERS, Senior Economist
Ministry of Finance

Mr. Hans-Peter TUSCHLA, Auditor
Rechnungshof Austria, Department of European Affairs

DANEMARK

Mr. Hans ANDERSEN, Head of Division
Rigsrevisionen

FINLANDE

Ms. Eija-Leena LINKOLA, Counsellor
Ministry of Finance, Public Management Department

Mr. Samu TUOMINEN, Special Researcher
Statens Revisionsverk

HONGRIE

Mr. Csaba LASZLO, Deputy State Secretary
Ministry of Finance

Mr. Laszlo NYIKOS, Vice President
State Audit Office

POLOGNE

Ms. Barbara BAKALARSKA, Advisor to the Minister
Ministry of Finance, Department of State Budget

Mr. Pawel BANAS, Economic Adviser
Supreme Chamber of Control, Economy and European Integration Dept.

Ms. Agnieszka KITA-KAZMIERCZAK, Division Manager
Committee for European Integration, Department for Foreign Assistance, EU Funds and Programmes

Ms. Stanislaw KUDACH, Deputy Director
Ministry of Finance, Department of State Budget

Dr. Jacek MAZUR, Adviser to the President
Supreme Chamber of Control,

PORTUGAL

Mr. Vitor CALDEIRA, Deputy General Inspector
Inspecção-Geral de Finanças

Ms. Helena LOPES
Tribunal de Contas

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Mr. Bohdan HEJDUK, Director
Supreme Audit Office, Department of State Revenues

Ms. Drahomíra VASKOVÁ, Head of Public Budget Division
Ministry of Finance, Financial Policy & Analysis Dept.

ROYAUME-UNI

Mr. Nick ILETT, Head EU Finances
HM Treasury

Mr. Cliff KEMBALL, Audit Manager
National Audit Office

SUÈDE

Mrs. Ulrika BARKLUND LARSSON, Economic & Financial Counsellor
Swedish Permanent Representation to the European Union

(Representing the Ministry of Finance)

Mr. Michael KOCH, First Secretary
Ministry of Finance

Mr. Lage OLOFSSON, Assistant Auditor General
Riksrevisionsverket