

Journal officiel de l'Union européenne

C 41

Édition
de langue française

Communications et informations

48^e année
17 février 2005

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	Cour des comptes	
2005/C 41/01	Rapport spécial n° 7/2004 relatif à l'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur du tabac brut, accompagné des réponses de la Commission	1
2005/C 41/02	Rapport sur les comptes annuels de l'Agence européenne pour la reconstruction relatifs à l'exercice 2003, accompagné des réponses de l'Agence	35

FR

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 7/2004

**relatif à l'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur du
tabac brut, accompagné des réponses de la Commission***(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)*

(2005/C 41/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
SYNTHÈSE	I-X	2
INTRODUCTION	1-19	3
Culture du tabac et marché de l'Union européenne	1-4	3
Objectifs de l'OCM	5-6	4
Mesures adoptées dans le cadre du régime établi en 1998	7-15	5
Objectifs de l'audit	16-19	5
PRÉPARATION DE LA RÉFORME DE 1998	20-37	6
Informations et analyses sous-jacentes à la proposition de réforme de 1998	21-33	6
Manque d'adéquation entre la politique agricole et d'autres politiques	34-37	8
L'OCM N'A PAS EU L'INCIDENCE SOUHAITÉE	38-74	8
Les différentes mesures n'ont pas atteint leurs objectifs	38-65	8
La gestion administrative n'a pas été simplifiée	66	11
Accords abusifs sur les prix	67-71	12
Inefficacité des procédures visant à améliorer les contrôles	72	12
Non-respect de la réglementation	73-74	12
SUIVI ET ÉVALUATION DE L'OCM RÉFORMÉE	75-87	13
Suivi	75-84	13
Selon une évaluation externe, l'OCM n'avait pas atteint les résultats escomptés	85-87	14
NOUVELLE RÉFORME DE L'OCM	88-95	15
Évaluation des options de réforme de l'OCM	88-91	15
En quoi la réforme permettra-t-elle de remédier aux insuffisances détectées au cours du présent audit?	92-95	15
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	96-107	15
Conclusions	96-102	15
Recommandations	103-107	16
Réponses de la Commission		25

SYNTHÈSE

I. Avec environ 5 % de la production mondiale, l'Union européenne est le cinquième producteur de tabac brut. Elle exporte cependant plus de la moitié de sa production, car l'arôme et le goût de la plus grande partie du tabac cultivé dans l'Union européenne ne correspondent pas à ceux demandés sur le marché communautaire. La production de l'Union européenne est concentrée sur les variétés de tabac Virginia et Burley à l'arôme et au goût neutres; les cigarettes sont principalement remplies de tabac de ces variétés. Des quantités plus réduites de variétés orientales, dont l'arôme et le goût correspondent à la demande, sont également cultivées. En conséquence, l'Union européenne achète à des pays tiers le tabac correspondant aux exigences de son marché domestique en termes d'arôme/de goût et importe une quantité égale à 9 % de la production mondiale, ce qui fait d'elle le premier importateur de tabac. Les plus grands producteurs de l'Union européenne sont par ordre d'importance l'Italie, la Grèce et l'Espagne, qui représentent ensemble 87 % de la production totale. La production de tabac se caractérise par un grand nombre de cultivateurs qui consacrent des surfaces individuelles réduites à sa culture. La mécanisation est limitée et les coûts de production sont élevés. Sans l'aide communautaire, la culture du tabac ne permettrait pas d'assurer un niveau de vie équitable aux producteurs de l'Union européenne, car la prime représente environ 75 % des revenus que ces derniers tirent de cette activité. La disparition de la production de tabac dans l'Union européenne n'aurait aucune incidence sur les fabricants de produits du tabac, qui pourraient s'approvisionner en augmentant leurs importations.

II. L'Union européenne soutient la culture du tabac sur son territoire depuis 1970 dans le cadre d'une organisation commune des marchés (OCM); elle y consacre annuellement un budget de quelque un milliard d'euros. Le marché a été réformé en profondeur une première fois en 1992, puis en 1998, et de nouveau en 2004, dans le but de pouvoir allouer une aide au revenu satisfaisante dans les limites du budget disponible, mieux répondre aux besoins du marché et, par suite, accroître la valeur de la production. L'objectif était de rendre les cultivateurs moins dépendants de l'aide. D'autres mesures visent à faciliter l'abandon volontaire de la culture du tabac au profit d'autres cultures.

III. La Cour a déjà rendu compte du fonctionnement de l'OCM à trois reprises dans le passé. En 1997, dans son dernier rapport en date, la Cour arrivait à la conclusion que les mesures adoptées en 1992 n'avaient eu aucun effet mesurable sur le niveau élevé des subventions liées à la valeur de la production, les zones cultivées, le niveau de l'emploi ou la situation du marché de l'Union européenne.

IV. L'audit sous-jacent au présent rapport avait pour objectif d'évaluer le bien-fondé des réformes introduites en 1998 et de déterminer si les États membres en assuraient la bonne gestion. Il a également consisté à examiner la manière dont la Commission a suivi et évalué la mise en œuvre de l'OCM et à vérifier si les objectifs de l'OCM réformée ont été atteints.

V. Au terme de cet examen, la Cour est arrivée à la conclusion que le processus d'élaboration des propositions de la Commission pour la réforme de 1998 était fondé sur des données qui n'étaient pas fiables et que son analyse du marché n'était pas satisfaisante. En raison de ces insuffisances, les mesures adoptées étaient largement inadaptées dès le départ et se sont avérées inefficaces dans de nombreux domaines. Aucun élément probant n'indique que l'OCM a influencé la production communautaire de telle sorte que l'inadéquation globale entre la production et la demande soit moindre. La Cour a également constaté que les mesures mises en œuvre n'ont entraîné aucun progrès significatif en ce qui concerne les revenus tirés de la culture du tabac, ni permis d'atteindre l'équilibre sur le marché comme escompté. Dans les trois principaux pays producteurs, un comportement anticoncurrentiel, matérialisé par des ententes sur les prix, a en outre mis en péril la valeur de la production.

VI. Dans les États membres, l'obligation d'effectuer les contrôles prévus par la réglementation n'a pas été respectée à de nombreuses reprises. En outre, la vérification des contrôles clés ainsi que l'application des corrections dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes auraient dû être étendues. En juin 2004, aucune décision concernant l'apurement des comptes n'avait encore été prise.

VII. Le suivi de la Commission n'a pas été satisfaisant et l'évaluation de l'OCM a été retardée. Les observations formulées dans l'évaluation réalisée par des consultants externes ont été publiées dans un rapport en octobre 2003 et sont, sur les questions communes aux deux rapports, très proches de celles de la Cour.

VIII. En juillet 2002, la Commission a publié son examen à mi-parcours de la politique agricole commune et a proposé une nouvelle stratégie en faveur du développement durable dans le secteur agricole consistant à découpler l'aide de la production et à soutenir les agriculteurs par le biais d'un régime de paiement unique par exploitation. L'audit a également permis de déterminer l'incidence que cette stratégie était susceptible d'avoir sur l'OCM du tabac.

IX. La réforme adoptée par le Conseil en avril 2004 ⁽¹⁾ envisage un découplage progressif des aides de la production. À l'avenir, l'aide aux producteurs de tabac sera intégrée dans le régime de paiement unique par exploitation. Une enveloppe financière spécifiquement destinée à la restructuration des régions productrices de tabac sera constituée.

X. La Cour se félicite de la réforme actuelle, qui devrait permettre de résoudre, dans une certaine mesure, une grande partie des insuffisances constatées lors de l'audit, même s'il s'agit d'une tâche de longue haleine. La Cour recommande à la Commission de poursuivre ses investigations sur les comportements anticoncurrentiels dans les États membres et, si ceux-ci se confirment, de prendre les mesures qui s'imposent. En outre, il convient d'assurer le suivi des cas où les États membres n'effectuent pas les contrôles prévus par la réglementation et, dans la mesure du possible, de procéder à des corrections.

INTRODUCTION

Culture du tabac et marché de l'Union européenne

1. Le tabac brut désigne le tabac en feuilles qui a été cultivé et soumis à un premier séchage par les planteurs (c'est-à-dire les producteurs), mais qui n'a pas encore été transformé. L'étape suivante consiste en une préparation plus spécifique du tabac brut par des «entreprises de première transformation» qui fournissent le tabac transformé aux fabricants de produits à base de tabac comme les cigarettes, les cigares et le tabac pour pipe. *L'annexe 1* présente la chaîne des opérations de culture et de transformation du tabac, ainsi que de fabrication et de distribution des produits du tabac.

2. Avec environ 5 % de la production mondiale, l'Union européenne est le cinquième producteur de tabac brut; cependant, moins de la moitié de sa propre production est utilisée sur le marché intérieur parce que celle-ci ne correspond pas, en termes d'arôme et de goût, à la demande des fabricants. L'Union européenne importe une quantité de tabac égale à environ 9 % de la production mondiale afin de se procurer les tabacs ayant les caractéristiques requises, ce qui fait d'elle le premier importateur.

3. Au sein de l'Union européenne, l'Italie, la Grèce et l'Espagne sont les plus gros producteurs; ils représentent respectivement 38, 36 et 13 % de la production totale. Le *tableau* présente l'évolution de l'offre de tabac brut entre 1996 et 2000.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 864/2004 du Conseil (JO L 161 du 30.4.2004, p. 48).

Tableau
Bilan d'approvisionnement en tabac brut de l'Union européenne

(en tonnes)

	1996 1/1996	1997 1/1997	1998 1/1998	1999 1/1999	2000 1/2000
Stock initial	383 263	286 291	244 942	226 565	212 319
Production en poids sec	299 274	300 563	306 794	304 148	302 289
Total des importations	543 022	536 110	533 411	528 782	528 000
Quantité disponible	1 225 559	1 122 964	1 085 147	1 059 495	1 042 608
Exportations	- 219 268	- 168 022	- 178 582	- 172 176	- 170 000
Consommation de la production de l'Union européenne	- 135 000	- 125 000	- 120 000	- 115 000	- 120 000
Consommation des importations	- 585 000	- 585 000	- 560 000	- 560 000	- 560 000
Consommation totale	- 939 268	- 878 022	- 858 582	- 847 176	- 850 000
Stock final	286 291	244 942	226 565	212 319	192 608
Production de l'Union européenne en pour cent de la production mondiale	4,5	4,1	5,1	4,9	5,1
Importations de l'Union européenne en pour cent des importations mondiales	28	27	28	26	26
Exportations de l'Union européenne en pour cent des exportations mondiales	11	8	9	9	9
Exportations de l'Union européenne en pour cent de la production de l'Union européenne	73	56	58	57	56
Consommation intérieure en pour cent de la production de l'Union européenne	45	42	39	38	40

Source: Direction générale de l'agriculture et ministère de l'agriculture des États-Unis d'Amérique.

Le présent tableau montre que la consommation intérieure de la production de l'Union européenne n'a pas connu de variation majeure entre 1996 et 2000 et que les importations sont restées stables au cours de cette même période.

4. L'Union européenne compte quelque 80 000 producteurs de tabac brut; la plupart d'entre eux consacre à cette culture de petites parcelles. La culture du tabac se caractérise par une mécanisation limitée de la production et par des coûts de production élevés. L'Union européenne soutient la culture du tabac depuis plus de trente ans, avec, ces dernières années, un budget avoisinant 1 000 millions d'euros.

Objectifs de l'OCM

5. Avant l'instauration du marché unique dans l'Union européenne, les producteurs de tabac bénéficiaient, dans le cadre des organisations nationales de marché, d'un prix garanti leur assurant un «revenu équitable» (2). Cette aide était jugée indispensable, car les recettes ne permettaient pas toujours de couvrir les coûts de production. Dans les régions productrices de tabac, cette activité représentait une partie prépondérante des revenus des agriculteurs. L'OCM dans le secteur du tabac mise en place en 1970 a remplacé les régimes nationaux tout en maintenant un niveau d'aide analogue.

(2) Règlement (CEE) n° 727/70 du Conseil (JO L 94 du 28.4.1970, p. 1).

6. Depuis lors, l'OCM a été réformée à trois reprises, à savoir en 1992 (3), puis en 1998 (4) et de nouveau en 2004 (5). L'OCM a été instaurée pour atteindre les objectifs généraux consistant, conformément aux dispositions de l'article 33 du traité, à stabiliser les marchés du tabac brut et à assurer aux producteurs un niveau de vie équitable, mais aussi, plus spécifiquement, pour:

- a) limiter la production et décourager la culture de variétés de tabac qui sont difficilement vendables sur le marché communautaire;
- b) encourager l'amélioration de la qualité et de la valeur de la production communautaire;
- c) préserver la santé publique et respecter les obligations en matière de protection de l'environnement;
- d) faciliter l'abandon volontaire de la culture du tabac;
- e) renforcer les procédures de contrôle et simplifier la tâche des États membres en matière de gestion.

(3) Règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil (JO L 215 du 30.7.1992, p. 70).

(4) Règlement (CE) n° 1636/98 du Conseil (JO L 210 du 28.7.1998, p. 23).

(5) Règlement (CE) n° 864/2004.

Mesures adoptées dans le cadre du régime établi en 1998

7. Les mesures adoptées pour atteindre les objectifs susmentionnés sont décrites ci-après.

Régime de primes

8. Les producteurs sont tenus de passer des contrats de culture avec les entreprises de première transformation. La subvention communautaire est payée sous la forme d'une prime par kilo de tabac fourni et accepté au titre de ces contrats. La prime s'ajoute au prix que les producteurs reçoivent pour leur tabac sur le marché; elle doit leur assurer un «revenu équitable» et les encourager à produire du tabac de bonne qualité. En 1992, le Conseil a fixé le taux des primes pour chacun des huit groupes de variétés reconnus dans le cadre de l'OCM. Les taux sont demeurés quasiment inchangés depuis lors ⁽⁶⁾.

9. La prime comprend une partie fixe et une partie variable; cette dernière représente actuellement entre 30 et 45 % du total selon la variété ⁽⁷⁾. La partie fixe de la prime est versée intégralement à tous les producteurs. Les groupements de producteurs paient la partie variable de la prime à leurs membres au prorata du prix payé à chacun d'entre eux par l'entreprise de première transformation pour l'acquisition de sa production.

Système d'enchères aux contrats de culture

10. Conformément à la réglementation, l'aide à la production de tabac est subordonnée à la conclusion, pour chaque groupe de variétés, d'un contrat de culture entre l'entreprise de première transformation, d'une part, et un groupement de producteurs ou un producteur individuel non-membre d'un groupement, d'autre part. Afin que les prix contractuels reflètent au mieux les conditions du marché, la possibilité a été offerte aux États membres de mettre en œuvre, pour chaque récolte, un système d'enchères aux contrats de culture. Ce système permet aux producteurs qui ne sont pas membres d'un groupement, ainsi qu'aux groupements de producteurs de proposer leurs contrats de culture existants sur le marché plus vaste de la première transformation. Les offres doivent être au minimum de 10 % supérieures au prix fixé dans le contrat initial et l'entreprise de première transformation signataire de ce dernier doit avoir la possibilité d'adapter son offre au nouveau prix.

Seuils, quotas et réserves nationales

11. Afin d'orienter et de limiter la production tout en maintenant un contrôle budgétaire, le Conseil fixe, par récolte, par groupe de variétés de tabac et par État membre, un seuil de garantie global éligible à l'aide. Cette quantité garantie est répartie entre les producteurs par le biais de quotas calculés sur la base de leur production pendant une période de référence. Ce régime donne aux États membres la possibilité de transférer des quantités garanties d'un groupe de variétés à un autre, pour autant que la Commission ait marqué son accord et que le principe de neutralité budgétaire soit au moins respecté.

⁽⁶⁾ À l'exception du groupe V, pour lequel le taux a été réduit de 10 % à compter de la campagne de récolte 2002.

⁽⁷⁾ La partie variable de la prime a été augmentée progressivement à partir de 1999.

12. En outre, un système de rachat de quotas permet aux producteurs individuels qui souhaitent abandonner définitivement la culture du tabac de revendre leurs quotas à l'Union européenne s'ils ne peuvent les vendre à d'autres producteurs. Le rachat des quotas par l'Union européenne entraîne une réduction définitive du seuil de production nationale et européenne.

13. Enfin, les États membres ont créé un système de réserves nationales de quotas en opérant des déductions sur les quotas attribués aux producteurs. Les réserves en question sont destinées à encourager les producteurs existants à opter pour d'autres cultures et/ou à restructurer leur exploitation et à permettre à ceux qui souhaitent devenir des producteurs de tabac de prendre pied sur le marché.

Aide spécifique aux groupements de producteurs

14. Les groupements de producteurs sont appelés à jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs du marché. Pour autant qu'ils satisfassent aux exigences réglementaires et qu'ils soient officiellement reconnus par les États membres, ils reçoivent une prime représentant 2 % du total de la prime versée aux producteurs. Au moins la moitié des fonds ainsi mis à disposition est destinée à les indemniser de leurs frais liés au recours à des techniciens, ainsi qu'à l'achat de graines et de semences certifiées en vue d'améliorer la qualité du produit et les mesures de protection de l'environnement. Le solde éventuel peut être consacré au financement d'infrastructures permettant d'accroître la valeur du tabac produit, comme des installations de triage, de stockage et de manutention, ainsi qu'à l'engagement de personnel administratif.

Fonds du tabac

15. Ce Fonds a été utilisé pour financer la recherche sur les variétés de tabac et sur les méthodes culturales, ainsi que pour lutter contre le tabagisme grâce à des campagnes d'information destinées à sensibiliser le public aux effets nocifs du tabac. À partir de 2003, le volet «recherche» a été intégré dans le programme-cadre communautaire en matière de recherche. Depuis la campagne de récolte 2002, le Fonds finance des actions principalement destinées à améliorer les connaissances du public sur les effets nocifs de la consommation de tabac sous quelque forme que ce soit, ainsi que d'autres actions visant à soutenir la reconversion des producteurs de tabac vers d'autres cultures ou activités. Actuellement, il est financé par un prélèvement de 3 % sur la prime.

Objectifs de l'audit

16. La Cour a déjà rendu compte du fonctionnement de l'OCM à trois reprises dans le passé ⁽⁸⁾; la dernière fois, c'était dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1996. L'objectif du présent audit était d'examiner le fonctionnement de l'OCM depuis la réforme de 1998.

⁽⁸⁾ Rapport spécial n° 3/87 sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut (JO C 297 du 6.11.1987, p. 1). Rapport spécial n° 8/93 sur l'organisation commune du marché du tabac brut (JO C 65 du 2.3.1994, p. 1). Rapport annuel relatif à l'exercice 1996 (JO C 348 du 18.11.1997, p. 83).

17. Les principaux objectifs étaient de déterminer si:

- a) les propositions de modification de l'OCM formulées par la Commission, telles qu'adoptées dans le cadre de la réforme de 1998, étaient fondées;
- b) les mesures adoptées ont été correctement mises en œuvre et gérées par la Commission et par les États membres;
- c) les procédures de gestion, de surveillance et d'évaluation appliquées par la Commission lui ont permis d'apprécier dans quelle mesure les objectifs de l'OCM réformée ont été atteints comme prévu.

18. La Cour a examiné la gestion de la Commission en s'appuyant sur des critères établis sur la base du règlement financier; elle s'est essentiellement attachée à vérifier si:

- a) la mobilisation des ressources a préalablement donné lieu à une évaluation des coûts et des bénéfices potentiels;
- b) les objectifs de marché ont été quantifiés et si les progrès réalisés ont fait l'objet d'un suivi;
- c) le budget a été utilisé de façon à assurer une bonne gestion financière, notamment en termes d'économie et d'efficacité;
- d) les opérations ont été soumises à un examen régulier au cours de la procédure budgétaire annuelle de manière à pouvoir contrôler qu'elles étaient toujours justifiées.

19. Les principales sources d'éléments probants ont été les suivantes:

- a) des entretiens avec le personnel des services de la Commission concernés par le secteur du tabac, avec les autorités nationales compétentes, avec les producteurs et les transformateurs, et avec d'autres acteurs du marché du tabac;
- b) des documents reçus de la Commission, des États membres, et d'autres sources bien informées;
- c) des contrôles sur place en Allemagne, en Grèce, en Espagne, en France et en Italie, pays qui se partagent 97,7 % des primes; les opérations examinées concernaient 20 groupements de producteurs représentant environ 40 % des producteurs de tabac de l'Union européenne.

PRÉPARATION DE LA RÉFORME DE 1998

20. La Cour a examiné le processus dans le cadre duquel la Commission a élaboré ses propositions de réforme, et elle a constaté que ces dernières reposaient sur un certain nombre de postulats, à savoir: que la culture du tabac revêt une importance majeure pour l'emploi et pour la subsistance de l'ensemble de la population de certaines régions; que les cultures de substitution ne sont pas viables; que le déséquilibre caractérisant le marché, la nécessité d'octroyer des aides importantes et le faible niveau des prix étaient dus à la mauvaise qualité du tabac produit. La Commission arrivait à la conclusion que le maintien de l'aide communautaire à la production de tabac ne se justifiait que dans la

mesure où les producteurs pouvaient améliorer la qualité du tabac, obtenir des prix plus élevés et être moins dépendants de l'aide. Les mesures adoptées sont imprégnées de ces idées. En conséquence, la Commission espérait que l'effet combiné de tous les éléments de la réforme permettrait d'améliorer la qualité du tabac produit dans la Communauté et de réduire les exportations de tabac de mauvaise qualité bénéficiant de subventions.

Informations et analyses sous-jacentes à la proposition de réforme de 1998

Les informations qui ont servi à apprécier l'importance de la production de tabac pour l'emploi n'étaient pas complètes

21. Pour pouvoir évaluer l'incidence des mesures de l'OCM, il importe notamment de disposer de données fiables sur l'emploi. L'appréciation, par la Commission, de l'incidence de la production de tabac sur l'emploi dans les régions productrices et la proposition relative au maintien du régime d'aide à la production auraient dû être fondées sur des informations actualisées émanant des États membres.

22. La Cour a constaté que l'estimation réalisée par la Commission en 1996 (utilisée dans le cadre de ses propositions de réforme), selon laquelle 170 000 travailleurs à temps plein dépendent de la production de tabac, reposait sur des données relatives à 1986 (en ce qui concerne le rendement en hommes/heures/hectare) et à 1993 (pour les surfaces cultivées). Les États membres n'ont pas été invités à communiquer des informations plus récentes.

23. Cette estimation n'étant pas fiable, la Cour l'a comparée avec les données disponibles les plus récentes, relatives à 1999, qui figurent dans le rapport d'évaluation 2003 de la Commission. Ce dernier fait apparaître que 90 % de la production communautaire étaient le fait de 64 000 personnes travaillant à temps plein. Selon la Cour, cela signifie qu'un total de 72 000 personnes étaient concernées, soit moins de la moitié de l'estimation faite par la Commission trois ans plus tôt. La Cour estime que ce chiffre reflète sans doute davantage la situation de 1996, année où la Commission a formulé ses propositions.

24. Si l'on répartit le budget total, qui s'élève à environ 1 000 millions d'euros par an, entre les quelque 72 000 travailleurs à temps plein, l'aide représente 13 653 euros par personne. La différence avec le montant de 7 600 euros cité par la Commission tient au fait que cette dernière se fonde sur un nombre d'unités de travail provenant d'une source différente de celle de la Cour, qui utilise un nombre basé sur des chiffres vérifiés par le consultant externe engagé par la Commission.

25. Enfin, la Commission estimait que la production de tabac était importante pour la subsistance de toute la population de certaines régions productrices. Cette conclusion était basée sur des déclarations des États membres. Lorsque les représentants de ceux-ci ont été interrogés dans le cadre de l'audit, ils n'ont pas été en mesure de fournir d'éléments probants à l'appui de leurs déclarations.

Les raisons invoquées pour justifier le maintien de l'aide à la production de tabac ne reposaient pas sur des bases solides

26. Lors de l'élaboration de sa nouvelle politique, la Commission est arrivée à la conclusion que si la qualité ne s'améliorait pas, la production de l'Union européenne était appelée à disparaître à moyen terme. Elle estimait que l'Union européenne était néanmoins capable de produire du tabac de meilleure qualité et, par suite, a décidé d'encourager l'amélioration de la qualité en établissant un lien entre le paiement de la prime et la qualité du tabac produit. La Commission supposait que le prix du marché refléterait la qualité du tabac. Cela ne correspondait cependant pas aux réalités du marché et d'autres erreurs ont été commises dans l'interprétation des données utilisées.

27. Tout d'abord, la Commission a fondé sa politique sur l'hypothèse selon laquelle la production de certains groupes de variétés pourrait répondre à la demande de l'Union européenne si une quantité plus importante de tabac de meilleure qualité était produite, ce qui aurait pour effet de réduire l'inadéquation entre la production et la demande. Cependant, la Commission n'a pas suffisamment tenu compte du fait que les préférences du consommateur au sein de l'Union européenne sont passées de cigarettes brunes, produites à partir de tabac noir séché à l'air, à des cigarettes au goût américain ou anglais à base de tabac qui ne peut pas être produit dans l'Union européenne. Seules les variétés de tabac importées offrent les qualités requises en termes d'arôme et de goût. Ces qualités résultent des conditions agronomiques et climatiques qui prévalent dans les pays d'origine. L'Union européenne n'étant pas en mesure de produire certaines variétés de tabac demandées, la production n'a pu être mise en adéquation avec la demande du marché domestique que de manière limitée.

28. Ensuite, la Commission était arrivée à la conclusion que la modulation des primes en fonction du prix permettrait d'améliorer la qualité en s'appuyant sur son analyse selon laquelle les prix payés pour le tabac d'origine extracommunautaire étaient plus élevés uniquement en raison de sa qualité supérieure. En conséquence, la Commission a estimé que si le tabac produit au sein de l'Union européenne était de meilleure qualité, les producteurs pourraient le vendre à un meilleur prix. Cependant, la comparaison qu'elle a effectuée entre les prix élevés pratiqués sur le marché extracommunautaire et les prix inférieurs relevés sur le marché intérieur n'était pas fiable pour les raisons suivantes:

- a) la comparaison entre les prix du marché communautaire, d'une part, et ceux pratiqués sur certains marchés extracommunautaires (marchés des pays producteurs de tabac sélectionnés aux fins de comparaison, à savoir le Malawi, le Zimbabwe et les États-Unis d'Amérique), d'autre part, ne tenait pas compte du fait que le niveau des prix sur le marché communautaire résultait du versement de subventions, alors que sur les marchés extracommunautaires, les prix étaient maintenus à des niveaux relativement plus élevés par le biais de restrictions de production;
- b) la Commission n'avait aucune certitude que les prix à l'exportation qu'elle utilisait pour estimer la valeur du tabac brut vendu correspondaient au montant des ventes. Souvent, le tabac est d'abord vendu à des entreprises multinationales et négocié en leur sein (par exemple pour des raisons fiscales) avant d'être vendu à des fabricants à des prix plus élevés. C'est le prix moins élevé payé à l'occasion de la vente et de l'exportation initiales qui est communiqué par les États membres et utilisé par la Commission. Le prix moins élevé ne reflétant

pas la valeur marchande du tabac brut, il ne peut être utilisé comme indice révélateur de la qualité du tabac;

- c) les prix utilisés par la Commission dans sa comparaison ne correspondaient pas toujours au total des paiements effectués par les entreprises de première transformation en faveur des producteurs pour leur tabac. Par exemple, ils ne tenaient pas compte des montants supplémentaires parfois payés par l'entreprise de première transformation aux producteurs ni des avantages en nature (qui peuvent représenter jusqu'à 28 % du prix);
- d) la Commission a commis des erreurs en comparant les prix à l'importation et à l'exportation, car les prix appliqués aux importations sont des prix caf (coût, assurance et fret) alors que les prix pratiqués pour les exportations de tabac communautaire sont des prix fab (franco à bord).

29. Le comité consultatif de la Commission ⁽⁹⁾ a indiqué que le prix était affecté par d'autres facteurs que la qualité, comme les variations des taux de change, le niveau des stocks et les écoulements importants de stocks sur le marché mondial par des producteurs extracommunautaires. En outre, le comité avait informé la Commission que l'absence de système de classement objectif en fonction de la qualité constituait un obstacle à la mise en œuvre d'une politique reposant sur l'évaluation de la qualité.

30. En raison de ces déficiences, l'étude de marché réalisée par la Commission n'a pas fourni aux décideurs politiques une vision suffisamment globale et équilibrée du marché qui aurait pu les guider dans le choix des mesures.

Possibilité d'opter pour des cultures de remplacement

31. La Commission a fait valoir que, dans certains cas, le remplacement du tabac par d'autres cultures n'était pas possible. En Grèce, par exemple, les variétés séchées au soleil étaient cultivées dans des conditions rendant impossible le passage à d'autres cultures. Un projet pilote ⁽¹⁰⁾ réalisé pour la Commission en 1995 indiquait toutefois que plusieurs cultures de substitution pourraient donner de bons résultats ⁽¹¹⁾.

La Commission n'a pas tenu compte de l'évolution du marché dans son analyse

32. Après 1998, l'OCM a continué de s'appuyer sur le principe selon lequel les entreprises de première transformation étaient libres de fixer les conditions (en ce qui concerne les prix) des contrats de culture négociés avec les producteurs. Ce principe n'était plus réaliste, car la situation avait changé. En effet, les achats ont été concentrés entre les mains d'un petit nombre d'entreprises multinationales de première transformation, de négociants et de fabricants, et l'influence de ces derniers est devenue prédominante en matière de fixation des prix.

⁽⁹⁾ Groupe permanent «tabac» mis en place par le comité consultatif «productions spécialisées» conformément aux dispositions de la décision 98/235/CE de la Commission. Le groupe en question comprend des experts représentant les producteurs, les négociants, les entreprises de première transformation, les fabricants et les consommateurs.

⁽¹⁰⁾ Décision C(92) 3126 de la Commission du 3 décembre 1992 relative à un projet pilote et de démonstration conformément à l'article 8 du règlement (CEE) n° 4256/88 du Conseil (JO L 374 du 31.12.1988, p. 25) (Projet n° 92 EL.06002).

⁽¹¹⁾ Helmico SA (1995) — Rapport final sur le projet n° 92 EL.06002.

33. Le manque de concurrence sur le marché fausse les prix et risque de compromettre la stratégie de primes établie dans le cadre de l'OCM. Les directions générales de l'agriculture et de la pêche ont reçu en février 1997 une lettre conjointe d'unions de producteurs et de coopératives indiquant que le problème de la faiblesse des prix était dû à la structure oligopolistique du marché de la transformation. À l'époque, cette question n'a cependant fait l'objet d'aucune enquête. Par la suite, l'audit de la Cour a mis au jour l'existence de pratiques anticoncurrentielles (voir points 6 à 71). Dans son rapport spécial n° 8/1993, la Cour avait déjà souligné que le rôle de plus en plus important joué par les groupements de producteurs dans le secteur de la première transformation leur avait permis de limiter l'influence des fabricants sur les prix. Dans l'analyse réalisée en 1996, la Commission n'a pas reconnu que l'interdiction faite, en 1993, aux groupements de producteurs d'exercer l'activité de première transformation avait eu une incidence négative sur la concurrence ⁽¹²⁾.

Manque d'adéquation entre la politique agricole et d'autres politiques

34. L'OCM dans le secteur du tabac comporte des objectifs et des mesures stratégiques ayant une incidence sur d'autres domaines des politiques communautaires. Il importe de veiller à ce qu'ils soient cohérents entre eux; cet objectif est généralement atteint grâce à une concertation entre les services. Cependant, tous les services concernés n'ont pas été consultés lors de l'élaboration des propositions de la Commission (notamment les directions générales du développement et de la concurrence).

35. L'effet potentiellement négatif de l'exportation d'une part importante du tabac subventionné par l'Union européenne à des prix très bas sur les exportations des pays en développement n'a fait l'objet d'aucun échange de vues avec la direction générale du développement et de l'aide humanitaire. Ces exportations sont au cœur des efforts déployés par l'Union européenne pour améliorer la situation économique de ces pays. Par exemple, la Commission accorde une aide au développement aux petits producteurs de tabac au Malawi où le tabac brut représente 70 % de l'ensemble des recettes d'exportation. D'autre part, l'OCM soutient la production communautaire, dont la majeure partie ne correspond pas à la demande au sein de l'Union européenne et est donc exportée, ce qui limite les possibilités d'exportation des pays en développement.

36. Un rapport établi en 1994 à l'intention de la direction générale de l'environnement et intitulé «Écoresponsabilité et politique agricole commune» soulignait que, selon la variété, le tabac avait des besoins différents en matière d'irrigation et de fumure à l'azote et que son incidence sur l'environnement était par conséquent variable. Le régime de primes de l'OCM encourage l'abandon de la production des variétés de tabac séché au soleil et de tabac brun séché à l'air au profit de variétés de tabac séché à l'air chaud et de tabac clair séché à l'air, ce qui a des effets indésirables sur l'environnement, puisque ces types de culture nécessitent une irrigation et/ou un apport d'engrais plus importants. En outre, la consommation d'énergie résultant du séchage à l'air chaud est plus élevée. Ces changements sont incompatibles tant avec les objectifs environnementaux globaux de la Commission qu'avec les objectifs spécifiques de l'OCM dans le secteur du tabac. La

Cour a constaté que, lors de la réforme de 1998, la Commission n'avait pas pleinement tenu compte des réserves exprimées par la direction générale de l'environnement. Pourtant, ces dernières constituaient le principal argument à l'appui de la proposition de la Commission de supprimer progressivement les subventions à la production du tabac brut, présentée à l'occasion du Conseil européen de Göteborg en 2001.

37. La Commission n'a pas réussi à attirer l'attention du Conseil sur l'avis de la direction générale de la fiscalité et de l'Union douanière selon lequel les subventions ont une incidence sur les prix de détail (elles les font baisser). Cet effet est amplifié par la politique adoptée par la plupart des États membres producteurs de tabac en matière de droits indirects, qui appliquent un taux de taxation moins élevé à leur propre tabac. Par exemple, la France appliquait le taux d'accise minimal aux cigarettes de tabac brun produites dans le pays. Ce taux est de 20 % inférieur à celui appliqué aux cigarettes blondes importées. De cette manière, les États membres favorisent leurs propres marques de cigarettes, qui contiennent une proportion élevée de tabac subventionné ⁽¹³⁾. En conséquence, les prix au détail ont été abaissés. Des sources faisant autorité, comme l'Organisation mondiale de la santé et la Banque mondiale ⁽¹⁴⁾, considèrent que la baisse des prix entraîne une augmentation de la consommation et, par suite, une recrudescence des maladies liées au tabac.

L'OCM N'A PAS EU L'INCIDENCE SOUHAITÉE

Les différentes mesures n'ont pas atteint leurs objectifs

38. La Cour a examiné si, dans l'ensemble, les mesures instaurées depuis la réforme de 1998 avaient atteint les objectifs fixés. Elle a constaté que soit ces mesures n'avaient pas donné, à de nombreux égards, les résultats escomptés, soit qu'il était impossible de déterminer si elles avaient été couronnées de succès, faute de pouvoir en évaluer l'incidence.

L'incidence de l'aide sur les revenus des producteurs ne peut être évaluée

39. En compensant les coûts plus élevés, le régime de primes visait à faciliter la commercialisation du tabac communautaire et à assurer ainsi aux producteurs un revenu équitable. La Commission n'a pas défini ce qu'était un revenu équitable tiré de la culture du tabac, n'a fixé aucun objectif chiffré en termes d'amélioration ni veillé à recevoir, de sources fiables, des informations pertinentes sur les coûts de production, les prix et les revenus afin d'évaluer l'incidence de l'aide. Elle n'a donc été en mesure d'apprécier l'effet des primes ni sur le revenu global des producteurs ni sur leur niveau de vie ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Cela a été confirmé dans l'arrêt rendu par la Cour de justice le 27 février 2002 dans l'affaire C-302/00, Commission contre République française, concernant la taxation différente pour les cigarettes brunes et les cigarettes blondes.

⁽¹⁴⁾ Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac; Economics of tobacco toolkit: «Economic Analysis of Tobacco Demand», Banque mondiale.

⁽¹⁵⁾ Le rapport d'évaluation mentionné par la Commission ne tient pas compte des revenus tirés d'activités secondaires dont la prise en considération est nécessaire pour estimer le revenu global et le niveau de vie des producteurs.

⁽¹²⁾ Règlement (CEE) n° 84/93 (JO L 12 du 20.1.1993, p. 5).

Les producteurs restent tributaires de l'aide

40. La prime représente environ 75 % des revenus que les producteurs tirent de la production de tabac; ce taux a même été proche de 95 % pour la production d'une certaine variété en Italie. L'élément variable de la prime était destiné à inciter les producteurs à améliorer la qualité de manière à augmenter la valeur de leur production et, par suite, à réduire leur dépendance à l'égard de l'aide. La Commission estimait que les coûts supportés par le producteur pour améliorer la qualité seraient couverts par l'élément variable de la prime et par la hausse des prix de vente, ce qui permettrait de diminuer la dépendance à l'égard des subventions. Les éléments probants dont disposait la Commission indiquaient cependant le contraire.

41. Les informations disponibles auprès de la Commission en 1998 faisaient apparaître que, même pour le tabac de qualité supérieure, la somme des prix de vente communiqués par les États membres et des primes versées par l'Union européenne ne permettait pas de couvrir les coûts de production (voir également point 48). En outre, on ne dispose d'aucune information permettant de déterminer dans quelle mesure les différentes dispositions de l'OCM auraient pu entraîner une réduction de la dépendance à l'égard des subventions. Les informations sur les marchés les plus récentes indiquent que les prix de vente moyens au sein de l'Union européenne étaient moins élevés en 2003 qu'en 2002; les producteurs ont donc été davantage tributaires des subventions en 2003 qu'en 2002.

Incidence de l'aide sur l'amélioration de la qualité du tabac

42. La direction générale de l'agriculture a considéré que l'amélioration de la qualité pouvait être mesurée dans chaque groupe de variétés à l'aune de l'augmentation des quantités de tabac de qualité supérieure produites. Cela supposait cependant que les normes de qualité soient clairement définies et que la performance puisse être mesurée de manière constante.

43. Plusieurs facteurs allaient à l'encontre de cette interprétation. Premièrement, il n'existe aucun système de classement normalisé et la manière dont le classement est établi varie, pour les mêmes variétés de tabac, d'un État membre à l'autre. Deuxièmement, pour mesurer l'amélioration de la qualité dans le temps, la composition des groupements de producteurs et les caractéristiques de leur production doivent être prises en considération. Le départ d'un producteur de tabac de faible qualité aurait pour effet d'augmenter la qualité moyenne du tabac produit par le groupe auquel il appartenait, alors même que la production globale ne serait pas de meilleure qualité. Il n'a pas été possible d'apprécier la hausse de la qualité en raison des modifications intervenues au sein des groupements en question. Par exemple, la réforme de 1998 a imposé une taille minimale aux groupements de producteurs, ce qui s'est traduit par une réorganisation de grande ampleur. En outre, les membres de la plupart des groupements de producteurs changent d'une année à l'autre.

44. Le mode d'organisation des groupements de producteurs peut aller à l'encontre d'une modulation de la partie variable de la prime. La partie variable de la prime est destinée à inciter les producteurs à produire un tabac de meilleure qualité; cependant, il en va parfois tout autrement dans la réalité. Si tous les producteurs au sein d'un groupement produisent un tabac de même qualité (classement) d'une variété donnée, le montant total de la partie

variable de la prime allouée au groupement pour la variété en cause sera réparti de manière égale entre eux (voir également point 9). La même remarque s'applique si des producteurs d'un tabac de moindre qualité d'une même variété se regroupent. Les membres des deux groupements recevront le même montant au titre de la partie variable de la prime, même si la qualité de leur tabac est différente. Ces observations montrent que, contrairement à son objectif, le régime de primes n'incite pas nécessairement à améliorer la qualité; il permet aux producteurs de percevoir une aide maximale sans améliorer la qualité. Comme le montrent certains exemples relevés par la Cour et par les services de la Commission, les primes octroyées aux bons et aux mauvais producteurs ne présentent aucune différence.

Les taux de prime appliqués ne correspondent pas à la qualité du tabac

45. La différenciation des primes en fonction des groupes variétaux visait à encourager la culture des variétés de tabac de qualité supérieure; le tabac de meilleure qualité bénéficierait de primes plus élevées, puisqu'il est plus cher à produire. Cela aurait nécessité des ajustements annuels des primes au regard de l'évolution des coûts et des revenus. Cependant, depuis 1993, les taux de primes fixés par le Conseil sont restés pratiquement inchangés.

46. La Commission n'ayant pas fourni d'informations suffisamment précises sur les coûts et les revenus, la Cour a réalisé sa propre analyse afin de vérifier la corrélation entre le niveau des primes versées, la qualité du tabac produit et les coûts de production. Pour la campagne 1998, elle a utilisé des données obtenues notamment de la Grèce en ce qui concerne les coûts de production et, dans la mesure où elles étaient disponibles, des données communiquées par la Commission et relatives aux prix de vente. Cette analyse ne s'est appuyée que sur le cas de la Grèce, car celle-ci a fourni les données les plus complètes pour les variétés de tabac éligibles à l'aide dans le cadre de l'OCM.

47. Compte tenu du fait que le régime de primes était destiné à récompenser la qualité ainsi qu'à couvrir la hausse des coûts de production correspondante, la Cour a cherché à comparer la qualité du tabac (dont la Commission estimait qu'elle était reflétée par les prix de vente) aux coûts de production et à la prime payée. La comparaison figurant à l'annexe 2 montre que la prime octroyée au producteur représentait 47 % des coûts de production pour un tabac de qualité élevée comme le Basmal contre 87 % pour un tabac de moindre qualité comme le Katerini. Cela allait à l'encontre de l'objectif visé, à savoir s'efforcer de rembourser une partie plus importante des surcoûts liés à la production de variétés de qualité supérieure et accorder une marge que les producteurs considéreraient comme une incitation.

48. Le remboursement d'une partie plus importante des coûts de production devait avoir une incidence positive sur les revenus. Les résultats montrent qu'en Grèce, pour la plupart des variétés, le revenu était négatif. La Cour a également examiné la fiabilité des prix de vente communiqués à la Commission par les États membres. Il ressort des audits effectués par la Cour dans plusieurs États membres, notamment en Grèce, que les prix de vente moyens communiqués à la Commission ne comprenaient en effet pas toujours les montants supplémentaires payés par les entreprises de première transformation aux producteurs ni les services en nature dont bénéficiaient ces derniers (voir point 28). Cela peut représenter une source importante de «revenu» supplémentaire pour les producteurs; dans un État membre, ces recettes complémentaires correspondaient à près de 28 % du revenu des producteurs tirés de la production de tabac. Cette constatation semble

indiquer que les prix de vente communiqués à la Commission par les États membres pourraient ne pas fournir des informations complètes concernant les revenus des producteurs. La Commission n'a donc pas été en mesure d'obtenir des informations satisfaisantes sur lesquelles elle aurait pu s'appuyer pour gérer l'OCM dans le secteur du tabac.

49. La Cour a de nouveau examiné la corrélation entre la prime et la qualité du tabac pour l'année 2000. En l'absence de données analogues à celles utilisées pour la campagne 1998, la Cour a comparé la prime moyenne à l'hectare, par variété et par État membre, avec le classement qualitatif des variétés établi par la Commission. Cette comparaison a révélé que, dans quatre États membres sur cinq, la prime ne correspondait pas au classement en cause et que la prime la plus élevée a été octroyée pour des variétés de qualité inférieure. Les résultats sont présentés de manière plus détaillée à l'annexe 3.

Les efforts d'adaptation de la production à la demande ont échoué

50. Pour stabiliser les marchés et assurer l'approvisionnement, l'OCM a entre autres objectifs d'adapter la production aux besoins du marché communautaire.

51. L'analyse du bilan d'approvisionnement de l'Union européenne (tableau) fait apparaître que, dans l'ensemble, la consommation intérieure de la production communautaire a peu évolué entre 1996 et 2000, année où elle était de 40 %. Aucune donnée précise par groupe de variétés n'est disponible. Les importations sont restées stables au cours de la même période (65 %). Rien n'indique de manière probante que l'OCM a permis d'influer sur la production de l'Union européenne de manière à pouvoir réduire l'inadéquation entre l'offre et la demande. Certains types de tabac devant être importés, il aurait fallu remplacer, dans une certaine mesure, certains produits issus du marché domestique par du tabac importé, ce qui n'a pas été le cas. La Cour note que la Commission considère que la politique de l'OCM a été couronnée de succès même si elle reconnaît que les données disponibles ne sont pas suffisantes et que le régime prévalant avant la réforme de 1998 n'était pas adapté pour résoudre les problèmes les plus évidents du secteur, à savoir parvenir à produire les variétés de tabac demandées sur le marché (voir également la réponse de la Commission au point 96).

Les dépenses financées par le Fonds du tabac ont été limitées et les insuffisances ont affecté la gestion des projets

52. Le Fonds du tabac a été instauré en 1993. Il était à l'origine financé par le biais d'une retenue de 0,5 % sur la prime; par la suite, ce taux a progressivement été porté à 3 %. Le Fonds était destiné à financer des programmes de recherche et des campagnes d'information sur les effets nocifs de la consommation de tabac, ainsi que des mesures préventives et curatives. Il devait également servir à orienter la production vers les variétés et les qualités de tabac les moins nocives. Suivant le type d'activité financé, les projets concernés ont été gérés par la direction générale de l'agriculture ou la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs. Dans le cadre des réformes de 1998, les crédits alloués au Fonds ont doublé en dépit du faible volume d'activité.

53. La Cour a analysé l'utilisation du Fonds. L'annexe 4 montre que, durant les cinq premières années, les paiements se sont élevés en moyenne à 18 % des crédits disponibles et que le taux

d'utilisation n'a cessé d'augmenter au cours des trois dernières années pour atteindre 65 % en 2003. Le solde inutilisé s'élevait à quelque 68 millions d'euros.

54. Bien que de faible portée, la Cour a relevé des insuffisances affectant la gestion des projets: dépenses inéligibles; paiements effectués avant la date de conclusion du contrat ou en dehors des périodes stipulées dans les contrats; avances versées sans constitution d'une garantie; affectation de crédits a posteriori; contrats non signés par l'une des deux parties.

55. La Cour a constaté que, dans son rapport annuel d'activité 2002, le directeur général de l'agriculture avait émis une déclaration assortie de réserves indiquant qu'il n'avait pu obtenir une assurance suffisante que les ressources allouées au Fonds depuis 1993 avaient été utilisées conformément aux principes de régularité et de bonne gestion financière.

56. Après avoir évalué les déficiences affectant la gestion des projets dont il était responsable, le directeur général de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs a par contre conclu, dans son rapport d'activité relatif à 2001, que la gravité des problèmes n'était pas de nature à justifier des réserves formelles. La Cour a cependant constaté que les insuffisances relevées (voir point 55) concernaient principalement la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs.

Les dépenses liées aux mesures environnementales financées sur l'aide spécifique aux groupements de producteurs ont été très limitées

57. Comme cela est indiqué au point 14, l'aide spécifique aux groupements de producteurs a notamment été instaurée pour financer des activités environnementales. Cependant, la part de l'aide qui devait être affectée à ces dernières n'était pas précisée et l'octroi de ce soutien n'était pas subordonné à son affectation à ces activités. Les dépenses effectivement consacrées à des activités de protection de l'environnement ont été très limitées. S'agissant de la campagne de récolte pour laquelle des informations complètes étaient disponibles au moment de l'audit (1999), un seul des 20 groupements de producteurs audités avait affecté une partie de l'aide reçue à des activités de protection de l'environnement, à concurrence de 1 % seulement (soit 2 648 euros) du montant total de l'aide spécifique qu'il avait reçue.

Le système de rachat de quotas n'a rencontré qu'un succès limité

58. Afin d'encourager les producteurs à quitter volontairement le secteur du tabac, un système de rachat des quotas a été établi. Il offre la possibilité aux producteurs individuels qui souhaitent cesser la production de tabac, de vendre leurs quotas. Ce mécanisme devait permettre de réaffecter les ressources au sein du secteur et d'augmenter la part des crédits consacrée à l'ajustement structurel. Le succès d'un tel régime dépend de l'attrait de la compensation financière accordée aux participants. La Commission a estimé qu'il était prudent de fixer le montant de cette compensation à un pourcentage de la prime pour une période donnée. Le taux a finalement été fixé à quelque 23 % de la prime par tonne pour une période de trois ans.

59. La Commission a retenu comme indicateur de performance les quantités proposées à la vente, mais elle n'a pas précisé les niveaux globaux auxquels elle souhaitait parvenir. En 2001, elle a toutefois jugé que le niveau des quotas rachetés dans le cadre des récoltes 1999 et 2000, en l'occurrence à peine 729 tonnes, soit 0,20 % des quantités garanties, était trop faible. Elle a donc porté le niveau de la compensation à quelque 25 % de la prime. Pour le tabac séché au soleil (groupe V), qui était confronté à des problèmes de commercialisation, le prix de rachat a été relevé à 75 % de la prime pendant les deux premières années et à 50 % la troisième année. En 2002, la Commission a estimé que, même si les rachats étaient beaucoup plus importants que les années précédentes, le mécanisme n'avait toujours pas produit l'effet escompté, car les quotas rachetés ne représentaient qu'environ 1 % (3 626 tonnes sur 348 844 tonnes) des quantités garanties. La Commission a de nouveau augmenté le niveau de la compensation, qui peut se monter à 100 % dans certains cas. Elle a étendu la période de référence de trois à cinq ans et offert la possibilité d'un financement complémentaire par l'intermédiaire du Fonds du tabac. En 2003, la quantité rachetée a représenté 7 228 tonnes, soit 2 % des quantités garanties. En s'abstenant de fixer dès le départ un niveau de compensation adéquat, la Commission a retardé la réalisation des objectifs du régime.

Les initiatives visant à encourager les activités de remplacement par le biais des Fonds structurels ont été mal orientées

60. Afin d'encourager les producteurs de tabac à envisager d'autres activités, la réforme de l'OCM du tabac de 1998 a permis pour la première fois que les programmes de développement rural incluent des mesures de reconversion des régions tabacoles à d'autres activités ⁽¹⁶⁾. L'audit a montré que les mesures adoptées dans le secteur du tabac en Extremadure (Espagne) et en Ombrie (Italie) ont permis d'améliorer la productivité et la commercialisation au lieu de favoriser la reconversion. Dans les régions de Grèce (Aetoloakamania, Thrace et Macédoine orientale) et d'Italie (Campanie) qui avaient le plus besoin d'une reconversion, aucune mesure n'a été orientée vers le secteur du tabac. Cela montre que l'initiative n'avait pas atteint son objectif.

Le système de réserves nationales de quotas n'a pas été concluant

61. La réforme de 1998 visait à assouplir le système des quotas en facilitant les transferts des quantités garanties entre les groupes variétaux au niveau national, ainsi que les transferts de quotas de production entre les producteurs individuels. Un autre volet de la réforme prévoyait également un système de réserves nationales de quotas consistant à imposer des réductions annuelles pouvant atteindre jusqu'à 2 % sur les quotas attribués aux producteurs. L'objectif était d'encourager les producteurs à une reconversion au profit d'autres cultures et/ou d'autres groupes de variétés, ainsi qu'à une restructuration de leurs exploitations. Les réserves devaient être réparties entre les producteurs existants ou nouveaux selon des critères nationaux objectifs.

62. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure, les producteurs ont amélioré leur efficacité en procédant à des restructurations par le rachat direct de quotas à d'autres producteurs. La

constitution de réserves nationales de quotas ayant été rendue obligatoire et n'ayant été assortie d'aucune compensation financière, les producteurs ont été réticents à poursuivre la restructuration de leurs exploitations en rachetant des quotas supplémentaires parce qu'ils les auraient en partie perdus par le biais des réductions annuelles sans compensation.

63. La Commission a estimé que, malgré ces diverses mesures, la majorité des producteurs ne disposaient toujours pas de quotas suffisants pour assurer la viabilité de leurs exploitations. Les réductions imposées sur ces quotas pour créer des réserves nationales ont aggravé la situation. De la même façon, le niveau des quotas attribués dans le cadre de la réserve nationale ne suffisait pas non plus à assurer la viabilité des nouveaux producteurs. En 2001, la Commission a reconnu que la mise en œuvre de cette mesure au niveau national n'avait pas permis d'atteindre les objectifs fixés, et elle en a proposé l'abolition. En dépit de l'échec avéré de ce dispositif, le Conseil a rejeté l'idée de le supprimer et a décidé de laisser le choix de son application aux États membres. Seuls la Belgique, le Portugal et l'Autriche mettent en œuvre le système actuellement.

Les États membres n'ont pas utilisé le système d'enchères aux contrats de culture

64. Afin d'accroître la concurrence, considérée comme insuffisante, et de s'assurer que les prix contractuels reflètent les conditions du marché, la Commission a prévu, à titre facultatif, un système d'enchères aux contrats de culture destiné aux États membres. Ce système permettait aux producteurs de proposer leurs contrats de culture existants sur le marché de la première transformation en vue d'obtenir le meilleur prix, qui devait être supérieur d'au moins 10 % au prix contractuel pour être éligible. Dans le cadre de ce dispositif, les contrats de culture doivent mentionner les prix à payer aux producteurs et être conclus avant la production des feuilles de tabac, soit, dans certains cas, près d'un an avant la livraison. Les entreprises de première transformation font généralement preuve d'une grande prudence en matière de fixation des prix. Dès lors, les contrats prévoient souvent des paiements supplémentaires, parfois non chiffrés, après livraison. Or, un système d'enchères qui impose de fixer longtemps à l'avance les conditions du paiement intégral et définitif rend impossible une approche prudente.

65. Ce système a été mal accueilli par le secteur. Aucun État membre n'y a encore eu recours. La mesure n'a donc pas atteint son objectif.

La gestion administrative n'a pas été simplifiée

66. Dans le but de simplifier la gestion administrative, la réforme de 1998 a remplacé l'attribution annuelle de quotas aux producteurs individuels par une répartition des quotas tous les trois ans entre les groupements de producteurs et les producteurs individuels. La mise en place d'une réserve nationale de quotas par le biais de retenues annuelles sur les quotas des producteurs a cependant nécessité des modifications annuelles de quotas ainsi que la publication de relevés actualisés des quotas. La Cour a constaté lors de ses enquêtes dans les États membres que ces derniers avaient été confrontés en pratique à une augmentation de leur charge de travail par rapport à la situation antérieure à la réforme.

⁽¹⁶⁾ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

Accords abusifs sur les prix

67. L'article 81 du traité CE définit les principes de maintien de la concurrence. Il interdit d'une manière générale tous accords entre entreprises et toutes pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun. En septembre 2003, la Cour de justice a confirmé que «le maintien d'une concurrence effective sur les marchés des produits agricoles fait partie des objectifs de la politique agricole commune» (17). Le marché devrait garantir en conséquence que les prix obtenus par les producteurs traduisent une concurrence normale.

68. Dans les principaux États membres producteurs, la Cour a mis au jour des documents qu'elle considère comme des accords abusifs sur les prix conclus entre des entreprises de première transformation et/ou des groupements de producteurs. Les accords examinés prévoyaient un plafond de prix incompatible avec le traité dans la mesure où ce plafond restreignait la concurrence.

69. En Espagne, par exemple, outre l'existence d'accords sur les prix, les autorités nationales ont confirmé à la Cour que, après la fin du monopole de l'État, tous les premiers transformateurs ont passé avec les producteurs des contrats portant sur des quantités correspondant à leur capacité de production. La Cour en conclut que les relations contractuelles entre les groupements de producteurs et les premiers transformateurs sont basées sur les capacités de production de ces derniers et non sur la concurrence en matière de prix.

70. En Italie, les producteurs et les premiers transformateurs entretiennent traditionnellement d'étroites relations. La Cour a constaté qu'il existait un accord global de trois ans sur les prix entre certains groupements de producteurs et certaines associations d'entreprises de première transformation, portant sur quelque 85 % de la production de tabac brut. Ces accords fixent des prix sans que s'exerce une libre concurrence entre les parties concernées. En Grèce, les autorités nationales, les groupements de producteurs et les associations de premiers transformateurs ont informé la Cour et la Commission de l'existence d'accords collectifs sur les conditions de prix des contrats de culture, qui s'appliquent à l'ensemble du secteur.

71. Les pratiques mentionnées ci-dessus peuvent restreindre voire même annihiler la concurrence sur les prix. La Cour a communiqué à la Commission ses constatations concernant ces accords. La direction générale de la concurrence enquête sur l'ensemble des cas en cause.

Inefficacité des procédures visant à améliorer les contrôles

72. Les contrôles auxquels sont tenus les États membres visent à s'assurer que les objectifs de l'OCM sont atteints et que les dépenses encourues sont conformes à la réglementation. Afin de corriger les irrégularités relevées précédemment par la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, notamment en Grèce et en Italie, la réforme a prévu de nouvelles procédures destinées à renforcer les moyens de contrôle. L'agrément préalable des entreprises de première transformation a

été institué pour s'assurer de leur viabilité financière mais aussi de la réalité de leurs activités de première transformation, et pour éviter ainsi que des intermédiaires se livrent à des opérations spéculatives au détriment des revenus des producteurs. Un contrôle spécifique, par variété et par culture, des surfaces de tabac déclarées par les producteurs a également été prévu de manière à s'assurer que les demandeurs avaient cultivé eux-mêmes le tabac pour lequel l'aide était demandée. L'examen portant sur l'application de ces procédures et des autres contrôles imposés par l'OCM a révélé un certain nombre d'insuffisances, qui sont décrites ci-après.

Non-respect de la réglementation

73. L'annexe 5 présente une synthèse des cas de non-respect des obligations en matière de vérification et de contrôle, relevés par la Cour lors des audits réalisés dans les cinq États membres visités. Les principales constatations sont exposées ci-après et renvoient aux différentes colonnes de l'annexe:

- a) les organismes de contrôle n'étant pas toujours suffisamment indépendants, la fiabilité des résultats ne peut être garantie. En Grèce, jusqu'en 2001, l'instance nationale chargée de conseiller les producteurs de tabac était également responsable du contrôle des producteurs et des entreprises de première transformation prévu par l'OCM. Ce double rôle a entraîné un conflit d'intérêt et un manque d'indépendance dans l'exercice de ses fonctions de contrôle. Bien que le problème ait été détecté par la Commission en 1994, il a fallu attendre 2002 pour que le risque inhérent à cette situation soit pris en considération et que la responsabilité des contrôles soit confiée à un autre organisme. En Italie, les organismes responsables des contrôles et des vérifications continuent à assurer cette mission en alternance avec celle de conseillers des producteurs (colonne 1);
- b) les contrôles administratifs par recoupement portant sur les parcelles et visant à éviter que l'aide soit versée deux fois pour la même récolte n'ont pas été réalisés ou n'ont pas donné de résultats fiables (colonne 2). En outre, il a été constaté que les contrôles obligatoires des surfaces cultivées par des producteurs individuels n'ont pas été réalisés en Grèce (colonne 3.2), la Communauté se trouvant ainsi exposée au risque qu'une aide à la production de tabac et une aide «surfaces» au titre d'une autre culture soient demandées pour une même parcelle (demandes frauduleuses). D'autres cas ont également été relevés en Grèce et en Italie (colonne 4) où, en dépit d'un arrêt de la Cour de justice de 1997, certains contrôles sur place des parcelles de tabac ont été réalisés après la récolte (18), ce qui les rend inefficaces;

(18) Dans son arrêt rendu dans l'affaire C-46/97, République hellénique contre Commission des Communautés européennes, la Cour de justice a conclu que pour être efficaces, les contrôles sur place devaient avoir lieu lorsque le tabac était encore sur les champs. Les autorités grecques ayant effectué les contrôles après la récolte, la Grèce a dû accepter une correction forfaitaire égale à 2 % de la prime annuelle octroyée.

(17) Affaire C-137/00.

- c) certains contrôles auprès des entreprises de première transformation, destinés à s'assurer que le tabac reste bien sous surveillance tant qu'il n'a pas été transformé, n'ont pas été effectués du tout, ne l'ont pas été conformément à la réglementation ou n'ont pas été suffisamment documentés (colonnes 7 et 8). Dès lors, les contrôles ne fournissaient pas une assurance suffisante que l'aide n'avait pas été payée pour des quantités de tabac brut déclarées plus d'une fois ou pour du tabac importé de pays tiers, inéligible à l'aide;
- d) certaines organisations de producteurs ne remplissaient pas les conditions de reconnaissance préalables à l'éligibilité à une aide spécifique, ont utilisé l'aide à des fins inéligibles ou n'ont pas respecté le principe d'additionnalité, l'aide ayant été utilisée pour financer des mesures administratives existantes et non de nouvelles activités (colonnes 9, 10, 12 et 13);
- e) dans certains cas, l'interdiction faite aux groupements de producteurs de procéder à la première transformation n'a pas été respectée. Cette interdiction, expressément prévue par la réglementation en 1993, vise à prévenir les distorsions de concurrence et les difficultés en matière de suivi (colonne 11);
- f) des primes et des aides spécifiques ont été accordées pour des contrats de culture passés après l'échéance réglementaire ou qui ne contenaient pas les informations nécessaires pour que le tabac soit éligible (colonnes 14 et 15).

74. La Cour note qu'en juin 2004 la Commission n'avait pas encore mené ses travaux à leur terme ni imposé, le cas échéant, de corrections financières (Grèce, Espagne et Italie).

SUIVI ET ÉVALUATION DE L'OCM RÉFORMÉE

Suivi

Vérification, par la Commission, des contrôles effectués

75. La Cour a examiné les travaux réalisés en matière d'aide au tabac dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, qui prévoit que la Commission vérifie si les États membres ont interprété et appliqué correctement les règlements relatifs aux programmes d'aide⁽¹⁹⁾. Suite à la réforme de 1998, la direction chargée de l'audit au sein de la direction générale de l'agriculture a effectué des visites de contrôle concernant le secteur du tabac dans quatre États membres, qui ont porté sur les contrôles clés mentionnés à l'annexe 6.

⁽¹⁹⁾ Règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil (JO L 160 du 26.6.1999, p. 103).

76. La Cour considère toutefois que, conformément aux lignes directrices de la Commission en matière de calcul des conséquences financières, un certain nombre d'autres contrôles auraient dû être envisagés et considérés comme des «contrôles clés» (voir annexe 7) lors de l'élaboration des décisions relatives à l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie. Ces contrôles clés devraient être examinés à l'occasion de l'audit relatif à l'apurement des comptes afin d'obtenir une assurance raisonnable quant à l'exactitude des comptes.

77. En vertu des modalités d'application, les États membres sont tenus de vérifier le taux d'humidité du tabac pour lequel une aide est demandée. Cela est nécessaire au contrôle des niveaux autorisés pour les différentes variétés de tabac, ainsi qu'au calcul du poids du tabac éligible à l'aide. L'examen des relevés en Grèce a permis à la Cour de constater que les tests d'humidité portant sur les récoltes 1999-2001 n'ont pas été effectués conformément à la réglementation et qu'aucune correction du poids n'a eu lieu. D'autres investigations menées par la Cour ont montré qu'aucun contrôle conforme à la réglementation n'avait été réalisé depuis 1993. Cela explique pourquoi les vérifications effectuées par la Commission n'ont pas permis de mettre à jour le problème. La direction chargée de l'audit au sein de la direction générale de l'agriculture avait été informée de cette carence par différentes sources, mais elle a décidé de n'appliquer aucune correction financière malgré un non-respect systématique de la réglementation. Si des corrections avaient été imposées, leur niveau se serait situé entre 2 et 10 %⁽²⁰⁾ et elles auraient été applicables à toutes les aides demandées pendant cette période.

78. Dans le cadre des propositions formulées en vue de la réforme de 1998, la Commission a proposé de supprimer l'obligation de contrôle sous prétexte qu'elle était imprécise et compliquée. Les réformes finalement adoptées par le Conseil ont néanmoins maintenu et renforcé cette obligation. En 2000, la Commission a manifesté son intention de poursuivre les corrections en cas de non-respect de la réglementation, mais uniquement pour les manquements à venir. La Cour note que les exercices FEOGA 1997 et suivants ne sont pas clôturés et que, dès lors, ils peuvent encore faire l'objet de mesures correctrices.

Révision inappropriée lors de la procédure budgétaire

79. En vertu du règlement financier, la procédure budgétaire annuelle doit garantir que la «mobilisation des ressources communautaires doit être précédée d'une évaluation visant à assurer que les bénéficiaires qui en résulteront sont à la hauteur des moyens mis en œuvre». Le règlement impose également que toutes les opérations en cours «soient soumises à une révision régulière» afin de s'assurer qu'elles restent justifiées.

80. L'examen des propositions budgétaires de la Commission pour le secteur du tabac entre 1999 et 2002⁽²¹⁾ a montré qu'elles étaient répétitives et ne comportaient aucune évaluation fondée sur les critères exposés ci-dessus.

⁽²⁰⁾ Documents de la Commission: Lignes directrices pour les corrections forfaitaires, DOC. VI/5330/97 du 23 décembre 1997, et Enquête sur l'apurement des comptes n° 99/902-ES.

⁽²¹⁾ Avant-projet de budget général de la Commission européenne.

Les États membres et la Commission n'ont pas fourni d'informations suffisantes

81. Afin d'assurer un suivi efficace et efficient du marché, la Commission a besoin, en temps utile, d'informations pertinentes, précises, complètes et objectives. Ces données sont importantes non seulement lorsqu'elle doit, en tant qu'autorité gestionnaire, déterminer si une modification des mesures s'impose, mais également lorsqu'elle doit publier des informations à l'usage des parties intéressées. Cet objectif n'a pas été atteint, comme cela est expliqué ci-après.

82. Les règlements (22) relatifs à l'OCM font obligation aux États membres de communiquer des données sur les zones cultivées, le nombre de contrats, les quantités, les producteurs et les entreprises de première transformation, ainsi que sur les productions estimées et réelles, afin que la Commission puisse suivre le marché du tabac. Cette obligation a généralement été remplie de façon satisfaisante. Les États membres sont également tenus de fournir des informations relatives aux contrats de culture, à savoir les prix, les entreprises de première transformation, les producteurs, les quotas et les surfaces en cause. Après la récolte, des données complémentaires sur les livraisons, les ventes et les stocks de tabac doivent également être transmises. En ce qui concerne la récolte 1999, seule l'Allemagne, qui est un petit producteur, a fourni ces informations en temps voulu. S'agissant de la récolte 2000, les informations en question ont été communiquées par tous les États membres, à l'exception de l'Italie. Pour les campagnes 2001 et 2002, la situation s'est détériorée et seuls trois et quatre États membres respectivement ont transmis ces informations en temps opportun.

83. La Commission est tenue de publier en temps utile la liste actualisée des entreprises de première transformation habilitées à passer des contrats de culture (23). L'audit a révélé que la Commission n'a publié les listes en question qu'après le délai fixé pour la conclusion des contrats, d'où le risque pour les producteurs et les groupements de producteurs de passer des contrats avec des entreprises de première transformation non agréées et de perdre le droit à une aide.

84. L'une des dispositions de la réforme de 1998 faisait obligation à la Commission de présenter au Parlement européen et au Conseil, avant le 1^{er} avril 2002, un rapport sur le fonctionnement de l'OCM dans le secteur du tabac brut. Considérant que les informations qu'elle avait demandées seraient insuffisantes pour établir le rapport requis, la Commission a sollicité des données complémentaires des États membres et elle a effectué des travaux supplémentaires pour obtenir les informations factuelles nécessaires. Celles-ci ont été traitées, puis portées à la connaissance du Parlement et du Conseil dans un rapport présenté en novembre 2002 (24).

(22) Règlement (CE) n° 2848/98 de la Commission (JO L 358 du 27.12.1988, p. 17) et règlement (CE) n° 2636/1999 de la Commission (JO L 323 du 15.12.1999, p. 4).

(23) Article 54, point c), du règlement (CE) n° 2848/98.

(24) Document de travail des services de la Commission: «Rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut» [SEC(2002) 1183 du 6 novembre 2002].

Selon une évaluation externe, l'OCM n'avait pas atteint les résultats escomptés

85. La Commission a recruté des experts externes pour procéder à une analyse/évaluation du marché portant sur la période 1993-2001. Leur rapport, publié en octobre 2003 (25), comporte des constatations similaires à celles de la Cour. Il consistait en une évaluation approfondie de l'OCM, en particulier de son incidence.

86. Dans ses conclusions, le rapport indiquait que:

- a) par manque de données fiables, il n'avait pas été possible d'effectuer une évaluation quantitative de l'incidence de l'OCM sur l'équilibre entre l'offre et la demande;
- b) le système de quantités garanties avait permis de contrôler la production et d'améliorer la flexibilité;
- c) l'approche retenue par la Commission pour mesurer l'amélioration de la qualité du tabac était discutable. La Commission a en effet choisi le prix comme seul indicateur de la qualité. Or, selon les responsables de l'évaluation, d'autres facteurs ont aussi joué un rôle important. Il estime également que les données sur les classes de qualité/prix présentent un niveau d'homogénéité insuffisant et un haut degré de subjectivité; l'application du régime de primes variables et, par suite, son incidence ont varié considérablement selon les États membres; au lieu d'effectuer des mesures directes, les experts se sont entretenus avec les professionnels du tabac et leur ont demandé s'ils estimaient que l'amélioration de la qualité était satisfaisante. Leurs réponses indiquaient que les qualités produites s'étaient dans une certaine mesure améliorées;
- d) les experts n'ont pu évaluer avec précision le degré de réalisation de l'objectif consistant à assurer un revenu équitable aux producteurs, car les données utilisées étaient incomplètes et insuffisantes. Le rapport précisait que les exploitations dont les activités étaient diversifiées obtenaient un meilleur revenu que celles spécialisées uniquement dans la culture du tabac, sauf dans une région;
- e) l'incidence de l'aide au tabac sur l'activité économique et l'emploi dans les zones rurales a varié selon la situation des différentes régions en cause; il n'a pas été possible de déterminer si l'OCM avait amélioré notablement la qualité de vie, même s'il est apparu clairement que la situation aurait été pire sans aide;
- f) l'OCM n'a eu aucune incidence significative sur la santé publique ni sur la consommation de cigarettes;

(25) Évaluation de l'Organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut, Consolenti per la Gestione Aziendale srl (COGEA), 2003.

g) en dépit d'une gestion généralement plus efficace, qui s'est notamment traduite par une réduction des coûts et des délais, ainsi que par une transparence accrue en matière de gestion des primes, certaines insuffisances du système ont persisté, par exemple une approche excessivement bureaucratique des activités, ainsi que des contraintes financières pour les groupements de producteurs dues au délai entre le calcul de la prime variable et son paiement.

87. La Cour estime que le message général qui se dégage de ce rapport est que l'OCM n'a apporté aucun changement positif majeur dans la plupart des domaines (ou qu'elle ne peut parvenir à une conclusion en l'absence de données pertinentes), même si la continuité du soutien apporté par le biais des aides a permis aux producteurs de survivre. Même à l'heure actuelle ⁽²⁶⁾, la production de tabac sans aide n'est pas viable pour les producteurs.

NOUVELLE RÉFORME DE L'OCM

Évaluation des options de réforme de l'OCM

88. En juillet 2002, la Commission a publié son évaluation à mi-parcours de la PAC dans son ensemble. À cette occasion, elle a proposé une nouvelle stratégie en matière de développement durable dans le secteur agricole consistant à découpler l'aide de la production et à soutenir les exploitants agricoles par le biais d'un régime de soutien établi sur la base des aides perçues antérieurement par l'exploitant concerné au cours d'une période de référence. Le Conseil a demandé à la Commission de formuler une proposition spécifique concernant le tabac avant fin septembre 2003, qui soit conforme à la nouvelle stratégie. Afin d'étayer sa proposition, la Commission a réalisé une analyse d'impact approfondie portant sur les différentes options de réforme du marché. La Commission a pris en considération les trois options suivantes:

- a) la prolongation de l'OCM actuelle;
- b) le découplage selon les principes de réforme de la PAC;
- c) la suppression progressive de l'aide sur une période de dix ans.

89. Elle est arrivée à la conclusion que ni l'option a) ni l'option c) ne permettrait d'atteindre les nouveaux objectifs de la PAC ou de résoudre les problèmes inhérents à l'actuelle OCM. Elle a estimé par contre que l'option b) permettrait de soutenir les revenus agricoles de façon plus simple et plus efficace tout en évitant les effets indésirables du régime couplé actuel, tels que le maintien de productions n'ayant aucun débouché sur le marché de l'Union européenne et d'éventuelles complications lors des négociations avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

⁽²⁶⁾ En octobre 2003, lorsque le rapport a été publié.

90. Elle a envisagé un découplage graduel entre les primes existantes et la production sur une période de trois ans, assorti de la suppression progressive du Fonds du tabac (qui continuerait entre-temps à financer des campagnes d'information antitabac). Une enveloppe financière destinée à la restructuration des zones tabacoles serait également constituée.

91. La réforme adoptée commencera, en 2006, par la transformation de tout ou partie des primes actuelles au tabac en droits à un paiement unique par exploitation. Une fois pleinement mise en œuvre, la réforme permettra le transfert de 50 % de la prime actuelle à la production de tabac vers le système de paiement unique par exploitation et de 50 % vers l'enveloppe financière pour la restructuration. À court terme, la culture de variétés moins rentables devrait cesser et les producteurs seront encouragés à s'orienter vers d'autres formes d'utilisation des sols.

En quoi la réforme permettra-t-elle de remédier aux insuffisances détectées au cours du présent audit?

92. La réforme offre la possibilité de réduire l'inadéquation entre la production et la demande communautaires. En effet, le producteur ne serait plus incité à cultiver du tabac dans le but premier d'obtenir la prime, mais serait encouragé à répondre aux demandes du marché. Dès lors, il ne sera plus nécessaire de mettre en œuvre un système de seuil de production pour orienter cette dernière. La réforme mettra également un terme au système de quotas de production, rendant ainsi superflus les transferts, les rachats et les réserves de quotas.

93. Le renforcement des actions structurelles peut également permettre de mieux assurer la viabilité des exploitations tabacoles. Jusqu'à présent, cette possibilité a été entravée par la rigidité du système de quotas de production. En l'occurrence, il conviendrait également d'améliorer la formation professionnelle des producteurs afin qu'ils puissent optimiser les techniques de production et la qualité de celle-ci.

94. Le passage à un régime de paiement unique par exploitation et au système d'écoconditionnalité aura pour effet de subordonner les paiements au respect d'obligations environnementales. Ce dispositif remplacera le système actuel d'aide spécifique aux groupements de producteurs, qui s'est révélé inefficace.

95. Enfin, la réforme entraînera la suppression d'un des systèmes de contrôle des régimes d'aide à l'agriculture les plus complexes et les plus coûteux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

96. La Cour regrette que les réponses de la Commission présentent entre elles des contradictions qui rendent la lecture du présent rapport plus difficile.

Préparation insuffisante des propositions en vue de la réforme de 1998

97. Les propositions de réforme formulées par la Commission en 1998 étaient fondées sur des données qui n'étaient pas fiables et son analyse du marché n'était pas satisfaisante. L'importance de la production de tabac pour l'emploi était déterminée sur la base de données dépassées et incompatibles. Par ailleurs, aucun élément ne permettait d'établir que le régime de primes avait une incidence sur la qualité du tabac produit et sur la réduction de l'inadéquation entre l'offre et la demande, même si les possibilités de réduire cette inadéquation étaient limitées. La Commission n'a produit aucun élément probant à l'appui de son affirmation selon laquelle l'amélioration de la «qualité» entraînerait une augmentation des prix de marché et rendrait les producteurs moins dépendants des subventions. L'opinion selon laquelle des cultures de remplacement n'étaient pas possibles a été contredite par une étude réalisée dans un grand pays producteur. Enfin, la coopération entre services au sein de la Commission a été insuffisante, à tel point que la mise en conformité de l'OCM avec les politiques de l'Union européenne en matière de développement, d'environnement et de taxation n'a pas été satisfaisante. En raison de ces déficiences, des mesures largement inadaptées au secteur du tabac ont été adoptées et le système (mesures) d'aide existant a été maintenu sans aucune justification (voir points 20 à 37).

L'OCM n'a pas eu l'incidence escomptée

98. Dès le départ, les mesures prévues par l'OCM étaient largement inadaptées en raison des déficiences mentionnées ci-dessus, et elles se sont révélées inefficaces dans la plupart des domaines. Indépendamment du fait que les conditions climatiques empêchent de répondre à tous les besoins de l'Union européenne, le régime de primes n'a pas permis d'accroître la production de tabac communautaire de qualité que le marché demande actuellement. Il n'a donc pas rendu les producteurs moins dépendants de l'aide (celle-ci représente quelque 75 % de leurs revenus). En outre et contrairement à ses objectifs, le régime a encouragé la production de tabac de qualité inférieure qui, dans certains cas, a bénéficié de subventions excessives alors même qu'elle ne disposait d'aucun débouché dans l'Union européenne.

99. En l'absence de mesures d'incitation, le régime de rachat destiné à encourager les départs volontaires du secteur du tabac a été un échec (quelque 1 % de la quantité garantie en 2002 et 2 % en 2003). Faute d'être utilisé, le système d'enchères aux contrats de culture n'a pas accru la concurrence sur le marché. En outre, la libre concurrence a été mise en péril par des accords abusifs sur les prix dans les trois plus grands États membres producteurs. Peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne la réalisation des objectifs consistant à orienter la production vers des variétés de tabac moins nocives, à encourager des activités économiques de remplacement et à protéger l'environnement. Le Fonds du tabac a été sous-utilisé durant les premières années de son existence. De plus, bien que réduites, ses dépenses ont été affectées par des insuffisances dans la gestion des projets (voir points 38 à 73).

100. La Commission a effectué des audits pour s'assurer que les États membres appliquaient et interprétaient correctement les dispositions du régime de soutien. La Cour estime que ces travaux auraient dû être étendus afin de couvrir les contrôles clés mentionnés à l'annexe 7. Au mois de juin, aucune décision concernant l'apurement des comptes n'avait encore été prise. La Commission n'a donc adopté aucune mesure correctrice lorsque cela était nécessaire.

Suivi et évaluation

101. Le suivi, par la Commission, de la mise en œuvre de l'OCM a été déficient en raison de l'insuffisance des informations disponibles. Par ailleurs, les révisions effectuées au cours de la procédure budgétaire annuelle, qui sont indispensables pour justifier le maintien des mesures de marché, se sont avérées inadéquates (voir points 74 à 83).

102. La Commission a tardé à établir les rapports d'évaluation des réformes de 1998, demandés par le Parlement et le Conseil. Les résultats de ces travaux ont été communiqués en novembre 2002 et en septembre 2003. Une nouvelle réforme a maintenant été adoptée. Le 22 avril 2004, le Conseil des ministres de l'agriculture a pris la décision de réformer en profondeur le soutien au secteur du tabac. La réforme prévoit de découpler totalement l'aide au tabac de la production à partir de 2010 (voir points 84 à 99).

Recommandations

103. S'agissant de la production de tabac, la situation n'a pas sensiblement évolué au fil des ans (déséquilibre du marché, exploitations non viables, etc.). Il conviendrait dès lors que la Commission poursuive sa stratégie consistant à donner la priorité à la santé publique et au développement durable par rapport (dans ce cas) à la production de tabac dont la viabilité est douteuse. La Cour estime que ses observations montrent qu'en 1998 la Commission a manqué l'occasion de proposer une réforme du marché allant dans le sens envisagé aujourd'hui.

104. La Commission devrait s'employer à corriger les déficiences détectées dans la préparation de la réforme de 1998. Elle devrait également s'assurer que tout projet de réforme sera étayé par des données suffisantes, pertinentes et fiables, et que l'incidence des propositions sur le secteur sera analysée.

105. Avec la réforme adoptée en 2004, le Conseil a choisi de maintenir un soutien partiel au secteur du tabac entre 2006 et 2009. L'enveloppe globale de l'aide sera toutefois répartie d'une manière différente. Nonobstant les améliorations que devrait apporter la réforme, il conviendrait que la Commission suive et prenne en considération les éléments suivants: le tabac produit

dans l'Union européenne ne peut satisfaire toutes les demandes; la production de l'Union européenne n'est pas viable sans aide; l'OCM du tabac est l'une des organisations de marché les plus coûteuses; elle n'est pas conforme aux objectifs communautaires en matière de santé publique et de développement durable; enfin, des pratiques anticoncurrentielles ont faussé les prix du marché.

106. C'est à ces conditions que la Cour accueille favorablement le projet de réforme de la Commission, adopté par le Conseil. La Cour souligne cependant que, dans la mesure où les aides basées sur la production vont être progressivement supprimées, il convient de remédier aux déficiences mentionnées dans

le présent rapport. En outre, la coexistence de producteurs recevant une aide liée à la production et d'autres bénéficiant d'une somme forfaitaire dé耦plée pourrait entraîner le risque que des producteurs s'entendent pour maximiser les aides disponibles dans le cadre des deux systèmes et pour se les partager.

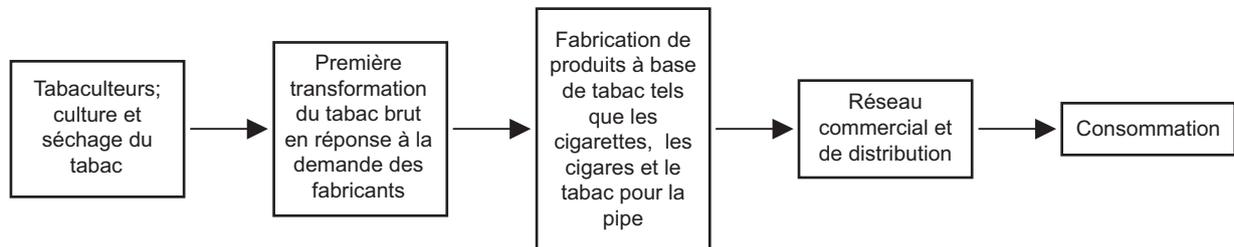
107. La Cour recommande à la Commission d'assurer le suivi des enquêtes relatives aux pratiques anticoncurrentielles et, si celles-ci se confirment, de prendre les mesures nécessaires. Le non-respect, par les États membres, de l'obligation de vérification et de contrôle devrait également faire l'objet d'un suivi et, le cas échéant, de mesures correctrices.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg le 21 juillet 2004.

Par la Cour des comptes
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Président

ANNEXE 1

Chaîne de production du tabac



ANNEXE 2

Coûts de production, revenus, profit/perte par kilogramme et par 0,1 hectare (stremma) en Grèce pour la récolte 1998

(1 ÉCU = 327,086 GRD)

		Groupes de variétés					
		I Virginia	II Burley	V Sun Cured	VI Basmas	VII Katerini	VIII Kaba K. classique
A	Coûts en GRD/kg	1 209	936	1 172	2 872	1 332	1 265
B	Prix de vente moyen/kg	195	141	158	939	541	357
C	Montant net de l'aide GRD/kg	966	773	773	1 338	1 136	812
D	Total des revenus en GRD/kg (B + C)	1 161	914	931	2 277	1 677	1 169
E	Bénéfice net/perte nette (D - A)	- 48	- 22	- 241	- 595	345	- 96
F	Montant net de l'aide en pour cent des coûts	80	83	66	47	85	64

Sources: Organisme national des tabacs hellénique (EOK).

Prix de vente: communiqués par les États membres à la Commission, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 1771/93. Ces prix n'incluent pas toujours tous les paiements et services reçus par les producteurs en échange de leur tabac.

ANNEXE 3

Prime moyenne par groupe de variétés et par hectare en 2000

États membres	Groupe de variétés	Prime en EUR/ha	Classification générale
Allemagne	Groupe I	7 282,65	11
	Groupe II	9 113,34	6
	Groupe III	8 012,90	10
Grèce	Groupe I	9 806,24	3
	Groupe II	9 203,13	5
	Groupe V	5 643,48	18
	Groupe VI	5 285,85	20
	Groupe VII	7 218,14	12
Espagne	Groupe VIII	5 533,33	19
	Groupe I	9 836,05	2
	Groupe II	6 747,37	16
	Groupe III	7 033,48	14
France	Groupe IV	7 185,33	13
	Groupe I	9 338,51	4
	Groupe II	8 917,35	7
Italie	Groupe III	8 570,58	9
	Groupe I	8 792,83	8
	Groupe II	11 015,14	1
	Groupe III	6 723,53	17
	Groupe IV	6 869,49	15
	Groupe V	5 171,40	21
	Groupe VII	3 258,67	22

Sources: Données communiquées par les États membres à la Commission.

La Commission vise à encourager la production des groupes de variétés ci-après, classés par ordre de qualité décroissante:

Qualité 1 Groupe VI	Basmas
Qualité 2 Groupe VII	Katerini et variétés similaires
Qualité 3 Groupe I	Virginia, Virginia D et ses hybrides et Bright
Qualité 4 Groupe IV	Kentucky, Moro di Cori et Salento
Qualité 5 Groupe VIII	Kaba Koulak (classique) Elassona, Myrodata Agrinion et Zichnomyrodata
Qualité 6 Groupe II	Burley, Badischer Burley et Maryland
Qualité 7 Groupe III	Badischer Geudertheimer, Pereg, Korso, Paraguay, Dragon vert, Philippin, Semois, Appelterre, Nijkerk, Misionero, Rio Grande, Forchheimer Havanna IIc, Resistente 142, Gojano, hybrides de Geudertheimer, Beneventano, Burley Fermentes, Havanna, Brasile Selvaggio et variétés similaires, Petit Grammont et Nostrano del Brenta
Qualité 8 Groupe V	Xanti-Yakà, Perustitza, Samsun, Erzegovina et variétés similaires, Myrodata Smyrnis, Trapezous et Phi 1, Kaba Koulak (non classique), Tsebelia et Mavra

ANNEXE 4

Montants prélevés de l'aide à la production de tabac pour le financement du Fonds communautaire du tabac et paiements par type d'action

Année	Montants prélevés (déduction durant l'année [t - 1])	Crédits utilisés pour le volet «Information»	Crédits utilisés pour le volet «Recherche»	Reconversion	«Montants non utilisés»	TOTAL
	A	B	C	D	E (A - B - C)	E en % de A
1994	289 744,00				289 744,00	100,0
1995	4 839 200,00				4 839 200,00	100,0
1996	8 390 773,00		1 017 647,00		7 373 126,00	87,9
1997	9 454 679,00		1 570 658,00		7 884 021,00	83,4
1998	9 371 382,00	1 393 467,15	915 468,00		7 062 446,85	75,4
1999	7 951 889,00	128 308,78	143 857,00		7 679 723,22	96,6
2000	8 498 972,00	1 108 067,10	1 301 843,00		6 089 061,90	71,6
2001	19 167 708,00	6 321 097,00	544 461,00		12 302 150,00	64,2
2002	18 867 346,00	6 933 341,00	3 759 836,00		8 174 169,00	43,3
2003	18 744 984,00	2 519 660,00 ⁽¹⁾	225 108,00	9 500 000,00 ⁽²⁾	6 500 216,00	34,7
Total	105 576 677,00	18 403 941,03	9 478 878,00	9 500 000,00	68 193 857,97	64,6

⁽¹⁾ Situation au 23 mai 2004.

⁽²⁾ JO L 164 du 2.7.2003.

NB: Les montants prélevés ne sont pas alloués à un «Fonds». Lors de l'établissement du budget, le montant prélevé pour financer le «Fonds» est déduit des crédits prévus pour le paiement de la prime. Les crédits inscrits au budget se présentent donc uniquement sous la forme d'un montant net. En conséquence, les dépenses à venir financées sur les «montants non utilisés» doivent être couvertes par des recettes futures, ce qui signifie que ces dépenses représentent «une charge héritée du passé».

Source: Direction générale de l'agriculture et direction générale de la santé et de la protection des consommateurs.

ANNEXE 5

Cas de non-conformité à la réglementation au cours d'une ou de toutes les campagnes de récolte de 1999 à 2001

	Types de déficiences ⁽¹⁾																		
	1	2	3.1	3.2	3.3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Allemagne (niveau central)		X							X								X		
Au niveau des bénéficiaires												X		X	X				
Grèce (niveau central)	X	X	X	X	X	X		X	X	X				X					
Au niveau de l'entreprise de première transformation							X												
Au niveau des bénéficiaires											X		X	X ⁽²⁾	X				
Espagne																			
Au niveau régional			X		X				X	X									
Au niveau des bénéficiaires														X	X				
France (niveau central)		X			X														
Au niveau de l'entreprise de première transformation													X ⁽²⁾						
Italie (niveau central)	X		X			X			X	X			X			X		X	X
Au niveau des bénéficiaires											X		X		X				

⁽¹⁾ Les chiffres se réfèrent aux types de déficiences mentionnés dans les notes jointes au présent document.

⁽²⁾ Ces déficiences ont également affecté les campagnes de récolte antérieures à 1999.

Notes relatives à l'annexe 5 ⁽¹⁾

Dispositions réglementaires

1.	Conformément aux dispositions de l'article 44 du règlement (CE) n° 2848/98, les États membres instaurent un système de contrôle de façon à assurer la vérification efficace du respect des dispositions établies par le présent règlement et par le règlement (CEE) n° 2075/92, et prennent toutes les mesures supplémentaires nécessaires pour l'application de ces règlements.
2.	Conformément aux dispositions de l'article 45 du règlement (CE) n° 2848/98, les contrôles administratifs des États membres comprennent des contrôles croisés: — relatifs aux parcelles déclarées en tabac et aussi avec la base de données prévue à l'article 2 du règlement (CEE) n° 3508/92 afin d'éviter tout double octroi injustifié d'aide au titre de la même récolte. Ces contrôles pour la récolte 1999 pourront être effectués sur la base d'un échantillon.
3.	Conformément aux dispositions de l'article 46 du règlement (CE) n° 2848/98, les contrôles sur place des parcelles: 3.1. sont inopinés; 3.2. portent sur au moins 5 % des producteurs individuels pour chaque entreprise de transformation; 3.3. portent sur un échantillon déterminé sur la base d'une analyse des risques tenant au moins compte des quantités de tabac brut contracté par rapport aux superficies déclarées en tabac (rendement) ainsi que des résultats des contrôles effectués les années précédentes.
4.	Dans son arrêt du 13 juillet 2000 dans l'affaire C-46/97, la Cour de justice estime que pour être considérés comme efficaces, les contrôles sur place doivent être réalisés lorsque le tabac est encore sur les champs.
5.	Conformément aux dispositions de l'article 47 du règlement (CE) n° 2848/98, lorsque la livraison s'effectue dans des centres d'achats distincts, le transfert du tabac brut depuis ces centres vers l'usine de transformation doit être préalablement autorisé par écrit de manière à permettre à l'organisme de contrôle compétent d'identifier de façon précise le moyen de transport utilisé, son trajet, son heure de départ et d'arrivée, ainsi que les quantités distinctes de tabac transportées.
6.	Lors de la détermination de la quantité éligible au paiement de la prime, les valeurs des taux d'humidité de référence prédéterminés doivent être respectées. Le taux d'humidité du tabac doit être déterminé à la fois dans les centres d'achat et dans l'usine de transformation, et le poids doit éventuellement être adapté. L'annexe VI du règlement (CE) n° 2848/98 définit les méthodes à utiliser, le niveau et les fréquences de l'échantillonnage, ainsi que le mode de calcul du poids adopté.

⁽¹⁾ Lorsque la Commission constate que les dépenses n'ont pas été effectuées conformément à la réglementation communautaire, elle évalue les montants inéligibles au financement communautaire. La Commission doit notamment prendre en considération le degré de non-conformité constaté, la nature et la gravité de l'infraction, ainsi que la perte financière subie par la Communauté. Les corrections de cette nature se situent généralement entre 2 et 10 % des dépenses. Des corrections plus élevées, pouvant aller jusqu'à 100 %, peuvent être décidées dans certains cas exceptionnels.

Dispositions réglementaires

7.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 48 du règlement (CE) n° 2848/98, les contrôles au stade de la première transformation et du conditionnement du tabac sont effectués après une analyse de risque.</p> <p>Les contrôles comprennent au moins:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) un contrôle inopiné des stocks de l'entreprise de transformation; ii) un contrôle lors de la sortie du lieu de contrôle du tabac ayant subi les opérations de première transformation et de conditionnement (voir note 8).
8.	<p>Au sens de l'article 1^{er}, point 3, du règlement (CE) n° 1636/98, la «première transformation» est «la transformation de tabac brut livré par un producteur en un produit stable, stocké et conditionné dans des ballots ou des colis homogènes de qualité correspondant aux exigences des utilisateurs finals (manufactures).»</p>
9.	<p>Depuis la récolte 1993, les groupements de producteurs peuvent obtenir le statut de «groupement de producteurs reconnu» pour autant qu'ils répondent à plusieurs conditions spécifiées à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 84/93. Depuis la récolte 1999, ces conditions sont spécifiées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2848/98.</p>
10.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 3, point f), du règlement (CE) n° 2848/98, les membres du groupement qui veulent renoncer à leur qualité de membre peuvent le faire après avoir participé au groupement, après sa reconnaissance, pendant au moins un an.</p>
11.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2848/98, les groupements de producteurs ne peuvent pas exercer l'activité de la première transformation de tabac.</p>
12.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 4 bis du règlement (CEE) n° 2075/92, une aide spécifique est accordée aux groupements de producteurs reconnus. L'aide spécifique peut être utilisée aux fins fixées à l'article 7 du règlement (CEE) n° 84/93 et à l'article 40, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2848/98. En 1995, la Commission (DG VI/E3) a communiqué aux États membres une note interprétative (n° VI/5711/95) sur l'utilisation de l'aide spécifique, notamment pour assurer le caractère complémentaire de cette subvention.</p>
13.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 2848/98, la reconnaissance du groupement de producteurs est retirée par l'État membre concerné si l'aide spécifique est utilisée à des fins autres que celles prévues par l'article 40, paragraphe 2. Seuls les groupements de producteurs reconnus peuvent bénéficier de l'aide spécifique et de la partie variable de la prime.</p>
14.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 5 du règlement (CEE) n° 2075/92, l'octroi de la prime est notamment soumise à la condition que le tabac soit livré en feuilles à une entreprise de première transformation agréée sur la base d'un contrat de culture. Le contrat doit être conclu au plus tard le 30 mai de l'année de récolte.</p>
15.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 11 du règlement (CE) n° 2848/98, lorsque le contrat de culture est conclu entre une entreprise de transformation et un groupement de producteurs, le contrat est accompagné d'une liste nominative des producteurs concernés.</p>
16.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2848/98, l'organisme compétent verse les primes aux groupements de producteurs dans un délai de trente jours suivant la date de <u>présentation</u> des documents requis.</p>
17.	<p>Conformément aux dispositions de l'article 6, point 2, du règlement (CEE) n° 2075/92, les entreprises de première transformation sont autorisées, une fois agréées, à signer des contrats de culture si elles répondent à certaines conditions spécifiques. Les contrats de culture doivent être signés au plus tard le 30 mai.</p> <p>Conformément aux dispositions de l'article 7 du règlement (CE) n° 2848/98, les États membres décident sur la demande d'agrément des entreprises de première transformation dans le respect de certaines conditions réglementaires et d'autres conditions définies par eux-mêmes.</p>

ANNEXE 6

Relevé des contrôles effectués par l'unité chargée de l'apurement des comptes et relatifs aux systèmes de gestion et de contrôle en vigueur dans les États membres (limité aux systèmes classés par la Commission comme «contrôles clés») (1999-2003)

	États membres					
	Italie		Espagne	France	Grèce	
Dates des contrôles	du 12 au 16.7.1999	du 22 au 26.1.2001 et le 8.2.2001	du 8 au 12.9.2003	du 20 au 24.9.1999	du 2 au 6.7.2001	du 14 au 18.5.2001 du 10 au 14.11.2003
Nature des contrôles	Audit préventif ⁽¹⁾ «(contrôle sur place — audit de conformité)»	Audit de conformité ⁽²⁾	Audit de conformité	Audit préventif «(contrôle sur place — audit de conformité)»	Audit de conformité	Audit de conformité
Exercices FEOGA couverts	1998 et 1999	1999 et 2000	2002	1998 et 1999	1999 et 2000	2002 et contrats 2003
Vérifications effectuées: oui/non						
Contrôle physique sur place	Non	Oui ⁽³⁾	Oui	Oui ⁽⁴⁾	Non	Non
Contrôle sur place de la livraison	Non	Oui ⁽⁵⁾	Non	Oui	Non ⁽⁶⁾	Non
Contrôle sur place de la transformation	Non	Non	Non	Oui	Non	Non

⁽¹⁾ L'objectif des audits préventifs est de traiter les questions des États membres relatives à l'interprétation de la législation communautaire.

⁽²⁾ L'objectif des audits de conformité est de vérifier que les États membres appliquent la législation de l'Union européenne conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1287/95.

⁽³⁾ La vérification comprenait une évaluation des irrégularités déjà détectées dans le cadre du contrôle effectué par le CSIA concernant la récolte 2000.

⁽⁴⁾ Le contrôle n'a pu être effectué qu'en partie parce que les parcelles de Burley avaient déjà été récoltées, ce qui rendait tout contrôle physique «impossible».

⁽⁵⁾ Le contrôle était limité à la classification du tabac et à la mesure du taux d'humidité.

⁽⁶⁾ Considérant que le rapport de mission ne contient qu'une description «via les tests de corroboration, au travers de l'existence de bons d'apport pour le contrôle des livraisons», la vérification semble consister en un contrôle ex post ayant une étendue limitée.

Sources: Les rapports de mission transmis à la Cour, ainsi que des informations complémentaires communiquées.

ANNEXE 7

Contrôles clés complémentaires à ceux définis par la Commission

N°	Règlement (CE) n° 2848/98	Mesure de contrôle
1	Article 46	Contrôles sur place des parcelles portant sur une évaluation de l'exactitude de la quantité de tabac (la production récoltée) effectivement livrée.
2	Article 47, paragraphe 2	Contrôle sur place du transport entre le centre d'achat et l'usine de première transformation.
3	Article 48, paragraphe 2, point a)	Contrôle inopiné sur place au stade de la première transformation et le conditionnement des stocks de l'entreprise.
4	Article 40, paragraphes 2, 2 bis et 3 Article 51, paragraphe 2	Contrôle sur place portant sur l'aide spécifique aux groupements de producteurs.

RÉPONSES DE LA COMMISSION**SYNTHÈSE**

I. La Commission se félicite du rapport de la Cour des comptes, mais peut difficilement approuver certaines des conclusions formulées.

V. Le projet de réforme proposé par la Commission en 1998 faisait fond sur un rapport soumis en 1996. Ce rapport reposait sur les données les plus fiables du moment, qui restaient toutefois limitées. La Commission estime que cette analyse n'a pas pâti de ce manque d'information. La réforme a permis de réduire considérablement la production des deux groupes de tabac de qualité inférieure et, partant, de traiter le problème d'inadéquation entre les variétés cultivées et la demande. Le comportement prétendument anticoncurrentiel observé au sein du secteur du tabac est actuellement examiné par la Commission (voir également le point X).

VI. Les services d'apurement des comptes de la Commission ne sont certainement pas restés inactifs en ce qui concerne le tabac et ont lancé, sur la base de leur propre analyse de risques et de certaines observations préliminaires formulées par la Cour des comptes, une enquête sur le secteur du tabac en 2001 (audits en Grèce, Italie, France et Allemagne) et trois audits en 2003 (Grèce, Italie et Espagne). Les procédures consécutives aux audits de 2001, en ce qui concerne l'Allemagne et la France, ont été menées à terme. Pour certains des autres États membres, la Commission reconnaît toutefois qu'elle a pris du retard et affirme qu'elle s'efforcera de clôturer les enquêtes dans les meilleurs délais.

La Commission prend acte de la proposition de la Cour d'étendre la liste des contrôles clés. Elle souligne toutefois qu'elle a défini, en 2001, les contrôles clés à effectuer dans le secteur du tabac, qui, selon elle, correspondent aux principaux contrôles prévus par le règlement.

VII. La Commission considère comme satisfaisant le contrôle qu'elle a exercé.

Conformément à l'article 26 du règlement (CEE) n° 2075/92, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur du tabac brut avant le 1^{er} avril 2002. La Commission a soumis ce rapport ⁽¹⁾ en novembre 2002, soit sept mois après la date prévue.

⁽¹⁾ Rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'organisation commune du marché dans le secteur du tabac brut. Document SEC(2002) 1183 du 6 novembre 2002.

Entre-temps, la Commission a chargé un évaluateur externe d'effectuer une étude ⁽²⁾ sur l'OCM, qui a été rendue publique en octobre 2003. En outre, en préparation de la réforme du secteur du tabac brut, la Commission a procédé à une analyse d'impact approfondie ⁽³⁾, achevée le 23 septembre 2003.

IX. Le 22 avril 2004, le Conseil des ministres de l'agriculture a décidé de modifier radicalement le régime de soutien au secteur du tabac. La réforme de 2004 prévoit que, à compter de 2010, l'aide au tabac sera entièrement dissociée de la production. La première moitié de l'aide sera transférée vers les droits au paiement unique par exploitation et la seconde servira à financer, dans le cadre de la politique de développement rural, les programmes de restructuration mis en œuvre dans les régions productrices de tabac. Pendant une période de transition de quatre ans (de 2006 à 2009), au moins 40 % des aides seront dissociés et inclus dans le paiement unique par exploitation. Les États membres auront la possibilité de conserver des paiements couplés jusqu'à concurrence de 60 %. Ces paiements couplés doivent être alloués de manière à garantir une égalité de traitement entre les agriculteurs ou selon des critères objectifs, en tenant compte, par exemple, des producteurs de tabac établis dans les régions relevant de l'objectif n° 1 ou de ceux produisant des variétés d'une certaine qualité. D'autres critères pourraient être pris en considération à l'avenir. La réforme de 2004 devrait, en principe, permettre de lever les difficultés actuelles.

X. La Commission a publié des communications des griefs concernant des ententes présumées sur le marché du tabac brut en Espagne et en Italie (en décembre 2003 et en février 2004, respectivement). Ces communications présentent les conclusions préliminaires des enquêtes effectuées par la Commission (depuis octobre 2001 et janvier 2002, respectivement) sur le comportement prétendument anticoncurrentiel observé chez des groupes de producteurs et chez des transformateurs des deux États membres. La publication d'une communication des griefs constitue l'étape préliminaire d'une procédure pouvant aboutir à l'adoption d'une décision d'interdiction, assortie d'amendes infligées aux entreprises en cause.

Pour ce qui est des corrections financières, la Commission renvoie à la procédure d'apurement des comptes consécutive aux audits de 2001 et de 2003, qui est actuellement en cours.

INTRODUCTION

13. Le système de réserve nationale, associé à d'autres instruments tels que le transfert de seuils de garantie, a encouragé la reconversion vers d'autres groupes variétaux.

Les États membres peuvent avoir recours à la réserve nationale depuis la campagne de récolte 2002.

⁽²⁾ Évaluation de l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, COGEA, 2003, Rome.

⁽³⁾ Secteur du tabac, analyse d'impact approfondie. COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023.

PRÉPARATION DE LA RÉFORME DE 1998

21. à 23. L'OCM a pour principal objet de soutenir la production de tabac en feuilles. Le Conseil a également tenu dûment compte de l'impact socio-économique de l'emploi tout au long de l'évolution du régime du tabac.

Dans son rapport de 1996, la Commission s'est fondée sur les données les plus fiables du moment.

Dans un document de travail ⁽¹⁾, la Commission indique que, selon l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), le secteur du tabac employait en 2000 une main-d'œuvre plus importante que le chiffre estimé par la Cour des comptes, obtenu par un calcul théorique, à savoir 72 000 travailleurs à temps plein. Le chiffre avancé par Eurostat s'élève à 126 070 unités de travail/année, qui correspondent à 212 960 personnes, en raison de la part particulièrement élevée de l'emploi saisonnier et de l'emploi à temps partiel.

24. En ce qui concerne l'aide moyenne par personne, la Commission tient à souligner les conclusions de son étude récente ⁽¹⁾, qui indiquent que l'aide versée aux personnes travaillant dans le secteur du tabac en 2002 s'élevait en moyenne à 7 600 euros ⁽²⁾.

25. Dans certaines régions productrices, le tabac est la principale culture. La majorité de la population agricole de ces régions spécialisées est employée à la production, à la première transformation, au transport ou à la fourniture de matières premières nécessaires à la production de tabac. Une grande partie de la population agricole est donc dépendante de la production de tabac.

La Macédoine orientale et la Thrace, la Grèce occidentale et continentale, la Macédoine occidentale (Grèce) et la Campanie (Italie) peuvent être considérées comme les régions les plus spécialisées. La culture du tabac contribue largement à la spécialisation tant structurelle que productive et joue donc un rôle socio-économique important. L'évaluation a été basée sur des paramètres quantitatifs (pourcentage d'exploitations tabacoles par rapport au nombre total des exploitations et pourcentage de la surface affectée à la culture du tabac par rapport à la surface agricole totale) pour définir le degré de spécialisation des régions productrices de tabac ⁽³⁾ et fournir ainsi les éléments nécessaires à l'estimation de l'importance de cette production par rapport à d'autres cultures.

26. L'approche adoptée par la Commission était justifiée et reflétait la réalité du marché. La production communautaire de tabac des groupes variétaux demandés, la qualité et les prix du marché ont augmenté (influencés, notamment, par l'évolution cyclique des prix du marché mondial).

⁽¹⁾ Secteur du tabac, analyse d'impact approfondie du 23 septembre 2003. COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023.

⁽²⁾ 7 600 euros équivalant à 963 millions d'euros, divisés par 126 000 personnes travaillant dans le secteur tabacole.

⁽³⁾ Évaluation de l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut. COGEA, 2003, Rome.

27. Dans le cadre de la préparation de la réforme de 1998, on a jugé nécessaire d'orienter davantage la production en fonction des impératifs du marché. La Commission a proposé d'autoriser le transfert des droits de production entre les différents groupes variétaux en fonction de la demande. La production de tabac des variétés «flue cured» (tabac séché à l'air chaud) et «light air cured» (tabac clair séché à l'air) a été augmentée pour répondre à l'accroissement de la demande de ces groupes variétaux. Une diminution du volume des exportations et de certaines importations a été constatée. Le volume des exportations de l'Union européenne a été nettement réduit, en particulier en ce qui concerne le tabac de qualité inférieure [variétés semi-orientales et variétés «dark air-cured» (tabac noir séché à l'air)], tandis que leur valeur s'est accrue.

28. La réforme, basée sur une modulation d'une partie de la prime, visait principalement à améliorer la qualité du tabac et à relever le niveau des prix au sein de l'Union européenne; ces deux objectifs, pour une large part, ont été atteints. Il ressort des données les plus récentes dont dispose la Commission que les prix de certains groupes variétaux (notamment influencés par l'évolution des prix du marché mondial) ont augmenté.

29. La Commission a tenu compte de l'influence exercée par l'offre (production, importation, stocks), la demande (consommation, exportation) et les taux de change sur le prix. Cependant, il est évident que, dans une situation de marché donnée et pour une campagne donnée, les différences de qualité entraînent des différences de prix. On fait souvent valoir qu'un producteur n'obtient pas toujours le même prix pour un produit de même qualité. Cet état de fait résulte de la libre concurrence qui s'exerce entre les entreprises de première transformation lors de la négociation des contrats.

L'absence de système de classification qualitative unique et objectif n'a pas été un obstacle à la mise en œuvre d'une politique de qualité. Les différents systèmes nationaux et locaux existants permettent de différencier les produits selon les groupes variétaux et les opérations de première transformation nécessaires.

30. La Commission estime avoir fondé son analyse de marché sur les informations les plus fiables du moment et avoir fourni aux décideurs politiques une vision suffisamment claire du marché pour les guider dans le choix des mesures à adopter.

31. Le problème de l'absence de cultures de remplacement doit être envisagé en ne se limitant pas à la culture du tabac au niveau de l'exploitation, mais en prenant en considération la chaîne de production dans son ensemble. Dans certaines régions, la dépendance économique par rapport au tabac est telle qu'une reconversion ne pourrait s'opérer que sur une très longue période.

32. À partir de 1998, l'OCM a tenu compte du fait que les achats étaient concentrés entre les mains d'un petit nombre d'entreprises multinationales de première transformation, de négociants et de fabricants et du rôle accru qu'ils jouent lors de la fixation des prix. Afin de compenser les effets d'une intégration et d'une concentration accrues au niveau de la transformation, la Commission a fortement incité les producteurs à adhérer à des groupements de producteurs, en leur garantissant l'accès à la prime variable, et a ainsi renforcé le rôle de ces groupements.

33. En juin 2001, la direction générale de l'agriculture a communiqué à la direction générale de la concurrence les renseignements dont elle disposait sur les pratiques anticoncurrentielles. Ces informations, entre autres, ont conduit la direction générale de la concurrence à effectuer des enquêtes dès le mois d'octobre 2001, qui ont alors confirmé l'existence de ce type de pratiques en Italie et en Espagne (voir les points 67 à 71).

En 1993, afin de distinguer la fonction de producteur (organisation) de celle de transformateur et d'éviter ainsi les collusions d'intérêts entre les parties, la Commission avait interdit aux groupements de producteurs d'exercer des activités de première transformation. L'intégration des groupements de producteurs dans le secteur de la transformation n'a pas été recommandée en raison du degré élevé de spécialisation et de l'apport de capitaux requis. La distinction entre les fonctions de producteur et de transformateur a été maintenue pour que le processus de formation des prix du tabac demeure équitable.

34. La consultation interservices qui s'est tenue en 1998 au sujet de la réforme de l'OCM s'est déroulée selon la pratique en cours à l'époque à la Commission. En juin 1998, la direction générale de l'agriculture a interrogé cinq autres services sur la proposition: la direction générale XIX (Budget), V (Emploi), XI (Environnement), XX (Contrôle financier) et le service juridique.

Tous les membres de la Commission et les cabinets ont été consultés dans le cadre de la procédure normale d'adoption des propositions de la Commission.

Avant la proposition formulée en 1998, la Commission avait publié, en 1996, un rapport au Conseil sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut ⁽¹⁾, qui avait donné lieu à de nombreux échanges de vues avec les États membres et qui présentait toutes les options possibles, dont certaines ont été reprises dans la proposition de 1998.

En 2001, la Commission a mis en place un processus de consultation des services plus large et plus systématique. En outre, depuis 2003, une analyse d'impact approfondie est effectuée pour chaque proposition importante et est présentée aux autres institutions, accompagnée de la proposition législative. La réforme du tabac adoptée par le Conseil au mois d'avril 2004 a été soumise à cette nouvelle procédure; seize services ont participé à l'analyse d'impact, dont les directions générales «Développement», «Environnement», «Concurrence et Fiscalité» et «Union douanière».

35. Dans sa politique de développement, la Communauté prend en considération le rôle clé que joue le développement agricole et rural sur la croissance économique et sur la diminution de la pauvreté dans un grand nombre de pays en développement, qui produisent du tabac dans certaines régions. Dans certains cas, le tabac des pays en développement peut se trouver en concurrence, sur différents marchés, avec le tabac produit dans l'Union européenne. Même s'il n'ouvre pas droit aux restitutions à l'exportation, le tabac communautaire bénéficie d'aides susceptibles d'influer sur les positions concurrentielles et sur les prix du marché mondial. Toutefois, étant donné que la production de tabac de l'Union européenne ne représente que 5 % de la production mondiale et 11 % des exportations mondiales, ces effets seraient limités. La réforme de

l'OCM du tabac récemment adoptée devrait atténuer les éventuels effets de distorsion du présent régime; en effet, une fois la réforme mise en œuvre, l'aide et la production seront entièrement dissociées.

36. L'orientation de la production vers la culture de tabac séché à l'air chaud et de tabac clair séché à l'air est dictée non pas par le régime de prime de l'OCM mais par la demande. La restructuration de la production a encouragé la concentration et l'intensification de la production dans les grandes exploitations. La production totale de l'Union européenne étant soumise à des limites quantitatives, la surface totale de production s'est considérablement réduite du fait de l'accroissement des rendements.

D'un point de vue exclusivement environnemental, il aurait été préférable d'adopter un système basé sur des limites de superficie plutôt que sur des limites quantitatives. Cette possibilité a été écartée, car les efforts déployés pour encourager la production de tabac de qualité supérieure auraient été, en grande partie, réduits à néant.

Au Conseil européen qui s'est tenu à Göteborg en 2001, la Commission a proposé de réorienter la politique agricole commune (PAC) de sorte que les aides récompensent «les pratiques et les produits sains et de bonne qualité plutôt que la quantité» [voir le document COM (2001) 264 final]. La dernière réforme du tabac va dans le sens de la déclaration de Göteborg.

37. La part que représente la matière première (le tabac brut) dans le prix des cigarettes est, estime-t-on, très faible. Par conséquent, les aides versées n'ont qu'une influence négligeable sur la réduction du prix au détail.

La Commission tient à préciser que, aux termes de l'article 8 de la directive 95/59/CE, le taux de l'accise proportionnelle et le montant de l'accise spécifique doivent être les mêmes pour toutes les cigarettes. Par conséquent, les États membres ne peuvent pas appliquer un taux d'accise inférieur au tabac qu'ils produisent. L'arrêt de la Cour de justice auquel la Cour des comptes fait référence (affaire C-302/00) a confirmé que la France, qui avait maintenu en vigueur un système imposant une taxation différente pour les cigarettes brunes, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 95/59/CE et de l'article 90 du traité. À la suite de cet arrêt, la France a aligné ses taux d'accises sur les taux prévus par la législation communautaire (loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002).

L'OCM N'A PAS EU L'INCIDENCE SOUHAITÉE

38. Ainsi qu'il est indiqué aux points 28, 31 et 59, la réforme a permis de réduire considérablement le volume de la production des deux groupes de tabac de qualité inférieure et, partant, de traiter le problème de l'inadéquation entre les variétés cultivées et la demande.

⁽¹⁾ Rapport de la Commission au Conseil relatif à l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut. COM(96) 554 final du 18 décembre 1996.

39. Aux fins de l'évaluation de l'incidence de l'aide, la Commission a employé l'expression «revenu équitable» utilisée dans le traité, a fixé des objectifs chiffrés (augmentation des prix et amélioration de la qualité, en général) et s'est fondée sur les informations sur les coûts de production et les revenus ⁽¹⁾ fournies par le RICA (réseau d'information sur la comptabilité agricole). Les données relatives aux prix, aux opérations de transformation et aux stocks ont été tirées du règlement (CE) n° 2636/1999 [actuellement remplacé par une version codifiée: règlement (CE) n° 604/2004]. Les effets de la prime sur le revenu des producteurs ont été évalués dans le cadre de l'analyse d'impact approfondie effectuée en 2003.

40. Les données dont dispose la Commission font apparaître une amélioration de la qualité et une augmentation des prix (influencés notamment par l'évolution cyclique des prix du marché) en ce qui concerne certaines variétés.

41. Les prix de vente moyens enregistrés pendant deux années consécutives ne se prêtent pas à l'indication d'une tendance à long terme. L'étude des prix sur une période de plusieurs années (1993-2002) fait apparaître une nette tendance à l'augmentation des prix à long terme. Les légères variations enregistrées d'une année sur l'autre par rapport à cette tendance sont dues au caractère cyclique de l'évolution des prix du tabac.

42. La Commission considère que l'amélioration de la qualité peut se mesurer de deux façons différentes. La première, par l'augmentation de la demande des groupes variétaux de qualité. L'accroissement net de la production des groupes variétaux I (tabac séché à l'air chaud) et II (tabac clair séché à l'air), lié à la demande, et la diminution de la production des groupes de variétés V (tabac séché au soleil) et III (tabac brun séché à l'air), en proie à des difficultés de commercialisation, attestent une amélioration globale de la qualité et une orientation de la production en fonction des impératifs du marché. La seconde consiste à relever les augmentations de prix en tenant compte de l'évolution globale des prix du marché.

44. La plupart des producteurs de tabac produisant des quantités variables de tabac de différentes qualités, la répartition de la prime est proportionnelle. Cependant, les informations dont dispose la Commission font apparaître, dans certains cas, une répartition égale de la prime variable. Ces cas sont relativement rares, même s'ils ont été plus nombreux en 2000 qu'en 1999, première année d'application de la prime variable.

Enfin, hormis pour les groupes V et III, la prime variable a entraîné une augmentation du niveau des prix, l'un des principaux objectifs de la réforme.

⁽¹⁾ D'après le RICA, les indicateurs de revenu agricole les plus fréquemment utilisés sont la valeur ajoutée nette par unité de travail/année et le revenu d'exploitation familial. Le mode de calcul est indiqué à l'adresse internet suivante:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/rica/annex002_fr.cfm

45. Depuis 1993, les taux des primes sont restés pratiquement inchangés, sauf dans le cas du groupe V. La stratégie adoptée par le Conseil reposait sur une aide au revenu fixe et des seuils de garantie variables en fonction de la demande. En 2002, le Conseil a décidé d'abaisser les seuils de garantie afin de réduire l'offre par rapport à la demande, ce qui a eu pour effet de provoquer une relative pénurie, qui a ainsi favorisé la concurrence et fait augmenter les prix.

La Commission a proposé de diviser la prime en une partie fixe (qui assure un revenu minimal) et une partie variable (qui représente la fonction économique), versée en fonction des prix de vente.

46. à 48. Dans son rapport d'analyse d'impact approfondie, la Commission a indiqué les coûts moyens de production et les marges par hectare de tabac des exploitations spécialisées (moyenne 1999-2000), sur la base des données fournies par le RICA.

La principale difficulté réside en ceci qu'il n'est guère facile d'estimer précisément le travail accompli sur l'exploitation par la main-d'œuvre familiale. Si l'on considère que ce travail représente un coût équivalent à celui du travail accompli par la main-d'œuvre rémunérée, alors le revenu est négatif. Si l'on attribue au travail familial une valeur inférieure, on obtient une situation d'équilibre ou de profit. Le résultat entre les marges totales (production de tabac + primes) et les coûts totaux (coûts variables + coûts fixes) est nettement positif dans l'ensemble des régions. Il est apparu que seules la Thessalie et la Grèce continentale, qui comptent 34 % des producteurs grecs, ont enregistré un résultat négatif (total des recettes – total des coûts). L'Italie, l'Espagne et les autres régions grecques ont enregistré des résultats positifs.

47. La Commission a satisfait aux dispositions du règlement (CEE) n° 2075/92 du Conseil.

La réforme de 1998 visait précisément à moduler la part variable de la prime afin de récompenser les améliorations apportées à la qualité. En raison de problèmes persistants liés à l'écoulement du tabac du groupe V, la Commission a proposé de réduire de 10 % la prime et d'abaisser le seuil de garantie.

48. Le prix est fonction de l'offre et de la demande, ainsi que de la qualité des produits. Sur le marché du tabac brut, le prix est fixé dans le contrat.

49. Le règlement vise, en fin de compte, à garantir aux producteurs un revenu équitable. Le niveau de la prime est fixé par le Conseil. Au moment de la réforme de 1992, la valeur de la prime était calculée, pour chaque groupe variétal, en établissant la moyenne des primes payées pour les variétés du groupe. Il n'existait plus de mécanisme d'ajustement de la prime au prix et/ou à la variation des coûts.

51. et 52. Ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe 28, l'Union européenne est incapable, pour des raisons agronomiques et climatiques, de produire la totalité du tabac nécessaire à la fabrication des produits du tabac. Entre 1990 et 2000, les importations de tabac brut sont restées stables. Cependant, étant donné que le tabac écôté constitue la majorité des importations, on ne dispose d'aucune donnée relative au groupe variétal et l'on ne peut ni confirmer ni infirmer les éventuelles allégations concernant la substitution de produits communautaires à du tabac importé. La stratégie de l'OCM s'est révélée fructueuse; en effet, entre 1990 et 2000, le volume des exportations européennes a diminué mais leur valeur a augmenté, signe d'une nette diminution de la production de tabac de qualité inférieure. Notons également que la composition de la production communautaire a évolué en fonction de la demande, à la suite du transfert des seuils de garantie.

54. La Commission estime, comme la Cour, que les dépenses consacrées à la communication dans le cadre du Fonds communautaire sur le tabac, pour la période antérieure à 2001, ont été limitées.

Avec l'adoption du règlement (CE) n° 1648/2000 de la Commission du 25 juillet 2000, qui établit les modalités d'application en ce qui concerne le Fonds communautaire du tabac, le lancement des audits sur les engagements antérieurs et la modification des contrats, la Commission s'est sérieusement attaquée au problème. À ce jour, le nombre de contrats passés (7) a été sensiblement réduit. Les services de la Commission s'emploient encore actuellement à résoudre ce problème.

55. À la suite de la déclaration du directeur général de l'agriculture relative à l'année 2001, de gros efforts ont été consentis pour résoudre les problèmes liés aux écarts financiers existant entre les contrats de recherche pluriannuels et les allocations budgétaires annuelles, d'une part, et les insuffisances en matière d'organisation interne, d'autre part. Une task-force a été mise en place au sein des services en 2002 afin de combler le retard accumulé en ce qui concerne neuf projets en cours.

Après la mise en œuvre réussie d'un plan d'action en 2002, la gestion des projets a été considérée comme normalisée et le directeur général, dans sa déclaration annuelle pour l'année 2002, n'a pas renouvelé les réserves qu'il avait formulées.

56. La direction générale de la santé et de la protection des consommateurs n'a formulé aucune réserve formelle dans son rapport annuel d'activité de 2001, mais elle s'est inquiétée des insuffisances constatées dans la gestion de projets passés.

De fait, dès 1999, la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs avait commencé à prendre des mesures correctives afin d'améliorer la gestion du Fonds, mesures dont les effets se sont fait sentir après l'année 2001. Du point de vue budgétaire, l'absorption des crédits a atteint une moyenne supérieure à 80 % au cours des trois dernières années, malgré une augmentation considérable du budget (qui est passé de 3 millions à 14,4 millions d'euros en 2004).

Grâce à sa nouvelle stratégie de communication, la Commission est aujourd'hui en mesure de gérer correctement le Fonds communautaire du tabac et même de faire face à une nouvelle augmentation du budget.

57. La part de l'aide spécifique qui devait être dépensée par les groupements de producteurs a été définie conformément aux dispositions de l'article 40 du règlement (CE) n° 2848/98.

Il est ressorti de l'évaluation du secteur que la majorité des groupements de producteurs ont mis en œuvre des actions d'orientation, d'assistance et de formation destinées à limiter les résidus des produits phytosanitaires et autres agents nocifs (métaux lourds, nitrosamines, fils de plastique, etc.), en améliorant les techniques de culture et de récolte (utilisation réduite des produits chimiques, rationalisation de la distribution d'eau, collecte des déchets, etc.). Malgré cela, l'évaluateur n'a pas pu trouver d'éléments prouvant de manière objective les effets produits par ces mesures.

D'après les contrôles effectués concernant l'utilisation de produits phytosanitaires et de fertilisants, sur la base des données fournies par le RICA, les pratiques agricoles se sont intensifiées et, par conséquent, l'incidence des cultures sur l'environnement s'est accrue, même si la surface totale atteinte a été considérablement réduite (- 43 % en dix ans). Cette intensification a favorisé l'amélioration de la qualité des produits, en termes de couleur et d'intensité des feuilles, et l'augmentation du rendement.

58. et 59. Dans le cadre de l'établissement d'une bonne gestion financière, la Commission a choisi de fixer le prix du rachat à un faible niveau, qu'elle a progressivement relevé de manière à accroître l'efficacité de l'instrument de rachat.

Si le volume cumulé des quantités rachetées peut paraître faible en termes de pourcentage par rapport au total, tant le rachat que le transfert des seuils de garantie ont contribué à baisser le niveau de la production du groupe III de 33 % (10 569 tonnes) et du groupe V de 78 % (12 365 tonnes). Il s'agit bien là d'une réussite.

Enfin, entre 1999 et 2002, le régime de rachat, auquel on pourrait certes associer d'autres facteurs, a favorisé la restructuration de la production: 10 671 producteurs ont quitté le secteur et des quotas de production portant sur 12 549 tonnes ont été vendus à d'autres producteurs, qui ont pu ainsi renforcer leur structure de production.

59. Notons également que depuis 2003, les États membres ont mis en œuvre des programmes de reconversion au titre du Fonds communautaire du tabac. Ce Fonds finance des actions de reconversion des producteurs au profit d'autres cultures ou d'autres activités économiques, ainsi que des études sur les perspectives offertes par ces reconversions ou des actions d'intérêt général. En 2003, 192 projets de reconversion individuelle et 17 études ou actions d'intérêt général ont été lancés. En 2004, 498 actions de reconversion individuelle et 10 études ou actions d'intérêt général ont été financées.

60. Bien que le règlement (CE) n° 1257/1999 prévoit la possibilité d'introduire des mesures de reconversion pour les régions productrices de tabac dans les programmes de développement rural, la programmation est décentralisée et, de ce fait, est conçue par les États membres, en fonction de leurs besoins et de leurs impératifs. En outre, le règlement ne limite pas la reconversion aux seules activités liées au tabac. Le programme de développement rural pour l'Ombrie prévoit deux mesures dans lesquelles l'aide est allouée aux entreprises chargées du séchage du tabac qui investissent dans des installations de séchage, pour autant que les nouvelles machines aient une capacité de production inférieure d'au moins 10 % par rapport aux précédentes.

Les investissements effectués dans des exploitations agricoles sont autorisés dans certains cas bien définis, pour autant qu'ils respectent le quota de production. Des mesures de reconversion peuvent être intégrées dans la mesure de diversification. Dans les régions pour lesquelles une reconversion s'impose, telles que la Macédoine orientale et la Thrace, les zones de culture du tabac offrent peu de possibilités de reconversion et d'activités extra-agricoles.

62. L'étude effectuée dans le cadre du rapport d'évaluation externe (voir la note 25 de bas de page de la Cour des comptes) montre que la réserve nationale n'a pas entravé de quelque manière que ce soit la poursuite de la restructuration des exploitations productrices de tabac. La superficie des exploitations et leur nombre n'ont cessé de diminuer.

63. Les réductions imposées sur l'ensemble des quotas pour créer des réserves nationales n'ont pas aggravé la situation, car ces réductions ne portaient que sur 0,5 à 2 % et étaient proportionnelles au volume du quota. Toutefois, le niveau des quotas attribués dans le cadre de la réserve nationale n'a pas suffi, dans certains cas, à assurer la viabilité des nouveaux producteurs, et la charge de travail s'est alourdie. La mesure est devenue facultative pour les États membres à partir de la campagne de récolte 2002.

64. et 65. Le système des enchères aurait peut-être pu jouer un rôle dans les États membres producteurs dans lesquels le nombre d'entreprises de première transformation était suffisamment élevé pour assurer une concurrence équitable (par exemple, l'Italie, la Grèce ou l'Espagne). Cependant, en Grèce et en Italie, les petites entreprises de première transformation, qui craignaient la trop forte concurrence des grandes entreprises, ont considéré que le système des enchères ne servait pas leurs intérêts. Dans les États membres marqués par une forte concentration du secteur de la première transformation, le système des enchères est plus difficile à mettre en place.

66. De toute évidence, le calcul et la répartition de la réserve nationale alourdisaient la charge de travail des administrations nationales. La Commission a donc proposé, en 2001, de supprimer la réserve nationale, mais le Conseil a préféré la rendre facultative pour les États membres. Depuis 2002, la plupart des États membres n'y ont plus eu recours.

Grâce à la réforme, les autorités nationales ont vu leur charge de travail diminuer, celles-ci n'ayant plus que le montant des primes à verser aux groupements de producteurs, qui distribuent les aides à chacun des producteurs. L'introduction de systèmes informatiques a, en outre, considérablement facilité la gestion des données. Cependant, dans la pratique, certains États membres ont préféré s'occuper directement du versement des aides. Les mesures de contrôle, il est vrai, ont été renforcées par la réforme adoptée en 1998.

68. Les éléments auxquels la Cour fait référence sont actuellement examinés par les services de la Commission.

69. Étant donné que le secteur de la transformation espagnol se caractérise par une surcapacité et qu'une seule entreprise de première transformation y règne de manière quasi exclusive, la Commission estime que la capacité de production n'est pas le facteur déterminant dans les relations contractuelles entre les parties.

70. L'accord global de trois ans sur les prix conclu en Italie est l'un des éléments sur lesquels la Commission a fondé sa communication des griefs (voir point X). Pour ce qui est de la Grèce, la Commission s'emploie actuellement à vérifier si les éléments évoqués par la Cour et ceux rassemblés par la Commission lors des enquêtes complémentaires sont de nature à établir l'existence d'une infraction à l'article 81 du traité CE.

72. L'agrément (et éventuellement le retrait) des entreprises de première transformation relève de la compétence des États membres; lors des audits menés par les services d'audit, ces aspects ont fait l'objet de vérifications, notamment en ce qui concerne l'existence de l'agrément en bonne et due forme des entreprises de première transformation autorisées à signer des contrats de culture avec les groupements de producteurs.

Quant au contrôle des surfaces affectées à la plantation de tabac, défini comme l'un des contrôles clés par les services d'audit, il a fait l'objet d'une attention particulière, ainsi que le montrent les rapports d'audit.

73. La Commission a lancé une série d'audits en 2001 et 2003, qui ont donné lieu à certaines constatations semblables à celles faites par la Cour des comptes, qui sont prises en considération dans le cadre des procédures d'apurement en cours.

74. Le règlement (CE) n° 1258/1999 prévoit que, préalablement à toute décision de refus de financement, les résultats des vérifications de la Commission, ainsi que les réponses de l'État membre concerné, font l'objet de notifications écrites, à l'issue desquelles les deux parties tentent de parvenir à un accord sur les mesures à prendre. Les audits effectués en 2001 ont tous donné lieu à des procédures bilatérales. Tout en soulignant que les procédures pour la France et l'Allemagne sont terminées, la Commission reconnaît toutefois qu'elle a pris un certain retard dans le traitement de certains dossiers des autres États membres et déclare qu'elle s'efforcera d'y mettre un terme dans les meilleurs délais.

SUIVI ET ÉVALUATION DE L'OCM RÉFORMÉE

76. La Commission prend acte de la proposition de la Cour des comptes relative à la question des «contrôles clés». Elle souligne toutefois qu'elle a défini, en 2001, les contrôles clés à effectuer dans le secteur du tabac, qui, selon elle, correspondent aux principaux contrôles prévus par le règlement.

77. Les éléments recueillis lors des audits menés par les services de la Commission et les procédures d'apurement consécutives n'ont pas permis à la Commission de conclure que l'homogénéité des taux d'humidité constatée était le résultat de contrôles non conformes effectués en Grèce.

78. Les services d'audit ont défini un programme destiné au contrôle des dépenses du secteur dans tous les États membres ayant une production importante (Italie, Grèce, Espagne et France), étalé sur les années 2001 et 2003; certains points relevés par la Cour ont, dans la mesure où ils étaient connus, fait l'objet de vérifications.

79. Le règlement financier et ses modalités d'application prévoient une évaluation régulière, mais pas nécessairement sur une base annuelle, de sorte que l'on ne peut pas s'attendre, a priori, à ce que les documents fournis par la Commission dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle comportent une évaluation ou des informations relatives à chaque ligne budgétaire ou à chaque programme de dépenses. La Commission applique la législation en vigueur pour quantifier les besoins budgétaires annuels. Les résultats des évaluations peuvent certes être utilisés pour améliorer les procédures budgétaires, mais uniquement après modification de la législation existante.

80. Toutefois, la Commission informe, chaque année et de manière systématique, l'autorité budgétaire des activités d'évaluation effectuées, par l'intermédiaire d'un document intitulé «Bilan annuel d'évaluation». Dans le cas du tabac, l'évaluation de l'OCM effectuée par les services de la Commission en 2002 a été mentionnée dans le bilan annuel d'évaluation de 2002. En outre, un rapport complet a été publié sur le site internet Europa de la Commission.

83. L'article 54 du règlement (CE) n° 2848/98 n'indique aucun délai pour la publication de la liste des entreprises de première transformation agréées.

84. et 85. Conformément à l'article 26 du règlement (CEE) n° 2075/92, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur du tabac brut avant le 1^{er} avril 2002. La Commission a soumis ce rapport ⁽¹⁾ en novembre 2002, soit sept mois après la date fixée.

⁽¹⁾ Rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'organisation commune du marché dans le secteur du tabac brut. Document SEC(2002) 1183 du 6 novembre 2002.

Entre-temps, la Commission a chargé un évaluateur externe d'effectuer une étude sur l'OCM ⁽²⁾, qui a été rendue publique en octobre 2003. En outre, en préparation de la réforme du secteur du tabac brut, la Commission a procédé à une analyse d'impact approfondie ⁽³⁾, qu'elle a achevée le 23 septembre 2003.

86. La Commission estime que d'autres éléments des conclusions du rapport d'évaluation devraient également être pris en considération (voir chapitre 9, p. 212 à 220):

- a) Lorsque l'évaluateur évoque un «manque de données fiables», il ne vise que les données relatives à la production transformée, aux stocks et aux quantités commercialisées par les entreprises de première transformation (voir point 4.1.5 du rapport d'évaluation, p. 46).

Les instruments de l'OCM ont contribué à établir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande; toutefois, les informations disponibles n'ont pas permis de définir avec précision dans quelle mesure l'OCM avait influencé les relations entre l'offre et la demande (voir le rapport d'évaluation, p. 212, de l'antépénultième paragraphe au dernier paragraphe).

- c) Seules les classes de qualité/prix présentaient un niveau d'homogénéité insuffisant et un haut degré de subjectivité (l'allégation ne visait pas l'ensemble des données) (voir le rapport d'évaluation, p. 213, paragraphe 3). Les professionnels du secteur ont cependant constaté une amélioration de la qualité du tabac produit (leur degré de satisfaction a augmenté de 30 %) (voir le rapport d'évaluation, p. 213, paragraphe 7).

- d) La réalisation de l'objectif qui consistait à assurer un revenu équitable aux producteurs a été évaluée, mais les résultats doivent être analysés avec précaution, compte tenu du nombre limité de données; il a été indiqué que le régime d'aide avait permis d'assurer aux producteurs un revenu plus élevé que celui issu des autres types de cultures considérés. Comme le revenu était généralement fonction de la taille de l'exploitation, la restructuration a contribué à augmenter les revenus (voir le rapport d'évaluation, p. 215, paragraphe 5 et avant-dernier paragraphe; p. 216, paragraphe 4).

- e) Dans les zones dans lesquelles la production de tabac jouait un rôle central dans l'activité rurale, les activités tabacoles rendues possibles par l'aide communautaire ont eu une forte incidence sur l'emploi (voir le rapport d'évaluation, p. 217, paragraphe 8).

- f) Les projets de recherche financés par le Fonds ont produit des résultats tangibles, mais la majeure partie des conclusions n'a pas été communiquée aux producteurs (voir le rapport d'évaluation, p. 219, paragraphe 6).

⁽²⁾ Évaluation de l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, COGEA, 2003, Rome.

⁽³⁾ Secteur du tabac, analyse d'impact approfondie. COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023.

La Commission tient également à signaler que, en ce qui concerne l'incidence de l'OCM, il a pu être établi que les actions entreprises en 2002 et financées par le Fonds communautaire du tabac avaient contribué à sensibiliser le public aux effets néfastes de la consommation de tabac.

87. La Commission reconnaît que le rapport d'évaluation a mis en évidence les insuffisances, mais elle estime toutefois qu'il montre que les instruments de l'OCM ont eu pour effet d'établir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, d'améliorer la qualité et d'encourager la poursuite de la restructuration des exploitations. La gestion du secteur s'est améliorée, même si certaines insuffisances demeurent. Le maintien d'un soutien à travers les aides a permis aux producteurs de survivre. Les prix ont augmenté, toutefois pas assez pour couvrir les coûts de production.

NOUVELLE RÉFORME DE L'OCM

88. à 90. La Commission a proposé une nouvelle réforme de l'OCM à l'issue d'une procédure complète et approfondie, marquée par la production de nombreux documents d'analyse disponibles sur le site de la Commission, et qui a comporté:

- l'élaboration d'un rapport économique du secteur et de l'OCM,
- l'élaboration d'une étude d'impact approfondie de trois options de réforme, qui a bénéficié pendant six mois de la collaboration d'experts issus de 16 directions générales,
- dans ce cadre, un forum sur le tabac a été organisé en juin 2003 pour permettre à l'ensemble des parties prenantes de s'exprimer,
- un séminaire portant sur l'ensemble des produits faisant l'objet de la proposition de réforme (huile d'olive, coton et tabac) a également été organisé en novembre 2003 sur le même principe.

C'est sur la base de ces travaux d'analyse et des débats organisés que la Commission a élaboré sa proposition législative soumise au Conseil pour parvenir à un accord le 22 avril 2004.

Pendant une période de transition de quatre ans commençant en 2006, au moins 40 % des primes pour le tabac devront être inclus dans le paiement unique dissocié versé aux agriculteurs. Les États membres auront la possibilité de conserver des paiements couplés jusqu'à concurrence de 60 %. Ces paiements couplés doivent être alloués de manière à garantir une égalité de traitement entre les agriculteurs ou selon des critères objectifs, en tenant compte, par exemple, des producteurs de tabac établis dans les régions relevant de l'objectif n° 1 ou de ceux produisant des variétés d'une certaine qualité. D'autres critères pourraient être pris en considération à l'avenir. Après la période de transition de quatre ans, soit à compter de 2010, l'aide au tabac sera totalement dissociée de la production. La première moitié de l'aide sera transférée vers les droits au paiement unique par exploitation et

la seconde servira à financer, dans le cadre de la politique de développement rural, les programmes de restructuration mis en œuvre dans les régions productrices de tabac.

En 2006, la réforme commencera par le transfert de tout ou partie de l'actuelle prime au tabac vers les droits au paiement unique.

En 2006 et 2007, des actions d'information seront financées au titre du Fonds communautaire du tabac au moyen d'une retenue (de 4 % et 5 %, respectivement) effectuée sur les paiements couplés.

92. La mise en place du découplage permettra d'assurer une meilleure orientation de la production en fonction du marché et une simplification importante du régime.

94. La réforme adoptée permettra l'application de la conditionnalité et, partant, un meilleur respect des critères environnementaux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

96. et 97. La Commission ne peut souscrire à un certain nombre de conclusions formulées par la Cour.

Les propositions de réforme formulées par la Commission en 1998 étaient fondées sur les données les plus fiables du moment et son analyse du marché était satisfaisante.

Les instruments de l'OCM ont contribué à établir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. La réforme de 1998 a entraîné une forte baisse de la production des deux groupes variétaux de tabac de qualité inférieure qui disposaient de faibles débouchés et a favorisé la production de groupes variétaux prisés sur le marché. La prime variable a encouragé les exploitants à produire un tabac de meilleure qualité, et cette amélioration a pu être constatée par des professionnels. Bien qu'ils soient également influencés par l'offre et par la demande, les prix ont tendance à augmenter.

Le problème de l'absence de cultures de remplacement doit être envisagé en ne se limitant pas à la culture du tabac au niveau de l'exploitation, mais en prenant en considération la chaîne de production dans son ensemble. Dans certaines régions, la dépendance économique par rapport au tabac est telle qu'une reconversion ne pourrait s'opérer que sur une très longue période.

La consultation interservices qui s'est tenue en 1998 au sujet de la réforme de l'OCM s'est déroulée selon la pratique en cours à l'époque à la Commission. Depuis, la Commission a mis en place un système de collaboration interservices nettement plus élaboré.

Il est vrai que le régime de soutien du tabac, tel qu'il était avant la réforme de 1998, ne permettait pas de résoudre le problème essentiel du secteur, à savoir la culture de qualités de tabac non adaptées au marché. La réforme de 1998 a nettement contribué à réduire la production des deux groupes de tabac les plus difficiles à commercialiser. Ce problème devrait être entièrement résolu grâce à la réforme de 2004. Avec le système de la prime dissociée, le producteur est libre d'orienter sa production en fonction de la demande.

La Commission ne souscrit pas à la conclusion formulée par la Cour, selon laquelle le maintien du régime d'aide actuel n'était pas justifié, compte tenu des éléments présentés dans le présent rapport.

98. Après le 1^{er} octobre 1999, la prévention du tabagisme est devenue l'une des grandes priorités et a ouvert la voie à la modification de la gestion du Fonds, dont les effets n'ont commencé à se faire sentir qu'après 2001. La campagne antitabac baptisée «Feel free to say no» est un événement de grande ampleur, qui illustre parfaitement les intentions de la Commission dans ce domaine.

La Commission a choisi de fixer le prix du rachat à un faible niveau, qu'elle a progressivement relevé de manière à accroître l'efficacité de l'instrument de rachat et à garantir une bonne gestion financière. Le volume cumulé des quantités rachetées peut paraître faible en termes de pourcentage par rapport au total, mais tant le système de rachat que le transfert des seuils de garantie ont contribué à la diminution de la production des groupes variétaux de qualité inférieure. Ajoutons à cela qu'entre 1999 et 2002 la procédure de rachat a favorisé la restructuration de la production.

La Commission a procédé à des enquêtes afin d'évaluer le risque de voir la libre concurrence menacée par des accords abusifs sur les prix passés entre des entreprises de première transformation et des organisations de producteurs. En ce qui concerne l'Espagne et l'Italie, la Commission a adressé une communication des griefs aux représentants des producteurs et des transformateurs après avoir découvert l'existence, entre autres, de ce type de pratiques. L'enquête relative à la Grèce est toujours en cours.

Depuis 2003, les États membres ont mis en œuvre des programmes de reconversion financés par le Fonds communautaire du tabac. Ce Fonds finance des actions de reconversion des producteurs au profit d'autres cultures ou d'autres activités économiques, ainsi que des études sur les perspectives offertes par ces reconversions ou des actions d'intérêt général. En 2003, 192 projets de reconversion individuelle et 17 études ou actions d'intérêt général ont été lancés. En 2004, 498 actions de reconversion individuelle et 10 études ou actions d'intérêt général ont été financées.

En ce qui concerne la sous-utilisation du Fonds du tabac, les paiements des cinq premières années (1996-2000) ont représenté, en moyenne, 17 % des crédits disponibles. Au cours des trois dernières années, le taux d'utilisation n'a cessé de s'accroître, pour atteindre 65 % en 2003. Les insuffisances constatées dans le passé dans la gestion du Fonds ont été corrigées.

99. La Commission prend acte de la proposition de la Cour d'étendre la liste des principaux contrôles. Elle rappelle toutefois qu'elle a défini, en 2001, les contrôles clés à effectuer dans le secteur du tabac, qui, selon elle, correspondent aux principaux contrôles prévus par le règlement.

Quant aux critiques relatives à l'absence de mesures prises par la Commission, le règlement (CE) n° 1258/1999 prévoit que préalablement à toute décision de refus de financement, les résultats des vérifications de la Commission, ainsi que les réponses de l'État membre concerné, font l'objet de notifications écrites, à l'issue desquelles les deux parties tentent de parvenir à un accord sur les mesures à prendre. Les audits effectués en 2001 ont tous donné lieu à des procédures bilatérales. La Commission, tout en soulignant que les procédures pour la France et l'Allemagne sont terminées, admet qu'elle a pris du retard dans le traitement de certains dossiers concernant les autres États membres et affirme qu'elle s'efforcera d'y mettre un terme dans les meilleurs délais.

Ainsi, la Commission a pris les mesures appropriées et prévues par le cadre juridique existant; l'allégation formulée par la Cour, selon laquelle la Commission n'aurait pas pris les mesures correctives en temps voulu, est inexacte.

100. Le suivi effectué par la Commission s'est révélé satisfaisant. En 2002, la Commission a proposé un ajustement des instruments de l'OCM (primes, seuils de garantie et mesures du Fonds communautaire du tabac) afin d'orienter davantage la production en fonction des impératifs du marché.

Une évaluation du régime a été effectuée en 2002. La Commission s'est ainsi conformée aux dispositions du règlement financier et à ses modalités d'application, qui prévoient une évaluation régulière, mais pas nécessairement sur une base annuelle.

101. Conformément à l'article 26 du règlement (CEE) n° 2075/92, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur du tabac brut avant le 1^{er} avril 2002. La Commission a soumis ce rapport ⁽¹⁾ en novembre 2002, soit sept mois après la date fixée.

Entre-temps, la Commission a chargé un évaluateur externe d'effectuer une étude sur l'OCM ⁽²⁾, qui a été rendue publique en octobre 2003. En outre, en préparation de la réforme du secteur du tabac brut, la Commission a procédé à une analyse d'impact approfondie ⁽³⁾, qu'elle a achevée le 23 septembre 2003.

(1) Rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'organisation commune du marché dans le secteur du tabac brut. Document SEC(2002) 1183 du 6 novembre 2002.

(2) Évaluation de l'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut, COGEA, 2003, Rome.

(3) Secteur du tabac, analyse d'impact approfondie. COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023.

102. Le souci d'assurer, d'une part, une meilleure cohérence entre la politique communautaire menée dans le secteur du tabac et la politique communautaire de santé publique et, d'autre part, dans les régions tabacoles, une perspective de développement durable, a été un élément central de la réforme du secteur proposée par la Commission en 2003. L'accord du Conseil du 22 avril 2004 sur cette réforme, en particulier sur les nouveaux mécanismes de découplage des aides directes et d'enveloppe de restructuration proposés par la Commission, constitue un changement fondamental du régime, qui doit permettre d'atteindre ces objectifs.

Plus précisément, la Commission, soucieuse notamment de supprimer certains mécanismes actuels de paiements couplés qui ne s'étaient pas révélés adéquats, ainsi que la Cour l'avait relevé, a proposé un nouveau régime visant:

- une meilleure orientation vers le marché et une amélioration de la qualité, ainsi qu'une augmentation des prix payés aux producteurs,
- une meilleure efficacité du soutien du revenu des agriculteurs sans augmentation du soutien global,
- un meilleur soutien des efforts de recherche et de développement de productions de remplacement et diversifiées,
- une plus grande cohérence avec la politique communautaire de santé publique et avec la politique menée en faveur des pays en développement,
- une simplification du régime et de sa gestion.

103. La réforme de 1998 était fondée sur un rapport préliminaire établi en 1996. La réforme du secteur proposée par la Commission en 2003 a pu être basée sur des données ayant bénéficié d'une amélioration des sources statistiques. De plus, cette réforme a fait l'objet d'une étude d'impact approfondie préalable,

de manière à analyser l'ensemble des impacts de trois options différentes.

104. La Commission tient à souligner qu'une réforme n'est susceptible d'aboutir et d'être efficace que si elle est acceptable d'un point de vue social, économique et environnemental. Cela implique que les structures de production et de transformation aient la possibilité de s'adapter au nouvel environnement économique et réglementaire.

C'est en tenant compte de ces contraintes que la Commission a proposé, et que le Conseil a décidé en avril 2004, une profonde réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur du tabac. La mise en place rapide de cette réforme permettra, comme l'indique la Cour (et comme l'a expliqué la Commission dans sa réponse à la question 102), de supprimer les insuffisances mises en évidence par la Cour, tout en évitant de perturber l'économie des régions tabacoles.

105. Comme l'indique la Cour, la Commission a proposé en 2003 une réforme visant à remédier aux insuffisances du régime existant, proposition sur laquelle le Conseil a pu trouver un accord le 22 avril 2004. Le Conseil a prévu une période de transition (de 2006 à 2009), durant laquelle au moins 40 % des aides directes versées seront dissociées. La Commission veillera à ce que la mise en place graduelle du découplage, qui entraînera la coexistence de paiements couplés et dissociés pendant quatre ans, se fasse dans le respect des dispositions réglementaires adoptées.

106. La Commission a publié des communications des griefs concernant des ententes présumées sur le marché du tabac brut en Espagne et en Italie (en décembre 2003 et en février 2004, respectivement). Ces communications présentent les conclusions préliminaires des enquêtes effectuées par la Commission (depuis octobre 2001 et janvier 2002, respectivement) sur le comportement prétendument anticoncurrentiel observé chez des groupes de producteurs et chez des transformateurs des deux États membres. La publication d'une communication des griefs constitue l'étape préliminaire d'une procédure pouvant aboutir à l'adoption d'une décision d'interdiction, assortie d'amendes infligées aux entreprises en cause.

RAPPORT
sur les comptes annuels de l'Agence européenne pour la reconstruction relatifs à l'exercice 2003,
accompagné des réponses de l'Agence
(2005/C 41/02)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1	36
OPINION DE LA COUR	2-6	36
Fiabilité des comptes	3	36
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	4-6	36
OBSERVATIONS	7-16	36
Tableaux 1 à 4		38
Réponses de l'Agence		42

INTRODUCTION

1. L'Agence européenne pour la reconstruction (ci-après dénommée «l'Agence») a été créée en vertu du règlement (CE) n° 1628/96 du Conseil ⁽¹⁾. Ledit règlement a été remplacé par le règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil ⁽²⁾. L'Agence mise en place en février 2000 avait initialement pour mission de gérer les programmes d'aide de l'Union européenne au Kosovo. A la suite de deux extensions de son mandat en 2001 puis en 2002, ses opérations couvrent également la Serbie-et-Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. L'Agence, dont le siège est fixé à Thessalonique, dispose de centres opérationnels à Belgrade, Podgorica, Pristina et Skopje. Elle met en œuvre des programmes pour promouvoir les institutions et leur bonne administration, pour soutenir le développement de l'économie de marché et des infrastructures vitales, ainsi que pour renforcer la société civile. Le *tableau 1* présente de manière synthétique les compétences et activités de l'Agence sur la base d'informations qu'elle a transmises.

OPINION DE LA COUR

2. La Cour a examiné les comptes annuels de l'Agence pour l'exercice clos le 31 décembre 2003 et les transactions sous-jacentes. Elle a conduit son examen conformément à ses politiques et normes d'audit. Celles-ci s'appuient sur les normes internationales adaptées au contexte communautaire. La Cour a ainsi obtenu une assurance raisonnable pour étayer l'opinion exprimée ci-après.

Fiabilité des comptes

3. De l'avis de la Cour, les comptes de l'Agence ne donnent pas une image fidèle de la situation économique et patrimoniale de l'Agence (points 8 et 10).

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

4. En raison de l'absence d'informations nécessaires sur l'utilisation finale des fonds confiés par l'Agence à des organismes tiers nationaux et internationaux, la Cour n'est pas en mesure de donner une opinion sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à des paiements de 21,4 millions d'euros exécutés en 2003 (point 15). Pour le reste et sous réserve des qualifications formulées aux points 5 et 6, la Cour estime que les opérations sous-jacentes aux comptes annuels de l'Agence sont légales et régulières.

5. À propos des paiements, la Cour a constaté des erreurs en ce qui concerne la validité des pièces justificatives, le respect des dispositions contractuelles et des délégations de puissance publique (point 13).

6. À propos de la passation des marchés, la Cour a constaté, pour un cas sur cinq des opérations qu'elle a examinées, des anomalies de procédure propres à remettre en question le respect du principe de l'égalité des chances entre les soumissionnaires (point 14).

OBSERVATIONS

7. L'exécution des crédits de l'exercice 2003 et des crédits reportés de l'exercice précédent est présentée au *tableau 2*. Le compte de gestion et le bilan de l'Agence pour l'exercice 2003 sont présentés sous une forme synthétique dans les *tableaux 3 et 4* ⁽³⁾.

8. L'article 1^{er} du règlement financier de l'Agence dispose que son budget doit être autorisé selon le principe des crédits dissociés, qui distingue des crédits d'engagement et des crédits de paiement. L'article 3 de ce même règlement établit que le total des recettes doit couvrir le total des paiements, ce qui implique que le budget doit être présenté en équilibre pour une exécution aussi proche que possible de l'équilibre. Toutefois, en pratique, le budget de l'Agence adopté par le conseil de direction ne respecte pas le principe des crédits dissociés, ce qui conduit l'Agence à présenter comme des dépenses, non seulement les paiements de la période imputés aux crédits de l'exercice, mais aussi tous les restes à liquider sur engagements de l'exercice ⁽⁴⁾, quel que soit le degré d'exécution de ces engagements. Dès lors, le résultat comptable de l'exercice est sans rapport avec la réalité économique des opérations de l'Agence. Le déficit cumulé au 31 décembre 2003, soit 140,95 millions d'euros, est ainsi largement artificiel puisqu'il est dû à des engagements restant à payer et concernant des opérations économiques non encore exécutées.

9. En 2003, le système comptable de l'Agence présentait encore des faiblesses sérieuses. Ainsi, la comptabilité générale était-elle tenue en partie simple malgré les risques que cela comporte pour l'intégrité des données et alors que l'article 55 du règlement financier de l'Agence prévoit qu'elle le soit selon la méthode de la partie double.

⁽¹⁾ JO L 204 du 14.8.1996, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 7.12.2000 p. 7.

⁽³⁾ Tous les tableaux de ce rapport ont été établis sur la base des valeurs les plus exactes possibles des données utilisées. Pour la présentation, les chiffres ont été arrondis, ce qui peut provoquer des différences minimales au niveau des totaux. Un tiret indique une valeur inexistante ou nulle et 0,0 indique une valeur inférieure au seuil d'arrondi.

⁽⁴⁾ Les paiements effectués au cours de l'exercice sur les restes à liquider des années antérieures ne sont pas considérés comme des dépenses dans le compte de gestion de l'Agence (revenue and expenditure account).

10. Malgré l'observation formulée par la Cour dans son rapport relatif à l'exercice 2002 ⁽¹⁾, des fonds versés à des intermédiaires financiers au titre de programmes de prêts n'ont pas été comptabilisés à l'actif du bilan de l'Agence. L'utilisation de ces fonds ne fait l'objet que d'une information dans le rapport annexé aux comptes ⁽²⁾. Depuis sa création, l'Agence a versé 52,4 millions d'euros ⁽³⁾ pour ces programmes. De plus, divers programmes encore en cours d'exécution en 2003 prévoient la gestion de fonds par des contractants de l'Agence. Les fonds ainsi versés et qui ont été identifiés par la Cour se sont élevés à 43,38 millions d'euros. Dans les deux cas, les soldes encore disponibles à la fin de l'exercice 2003 auraient dû figurer à l'actif du bilan de l'Agence.

11. Les efforts entrepris par l'Agence pour renforcer la gestion budgétaire, financière et comptable devraient être intensifiés dans la perspective de la consolidation des comptes de l'Agence avec ceux des institutions communautaires à compter de l'exercice 2005 ⁽⁴⁾. Il est en effet nécessaire que le budget de l'Agence soit adopté dans les formes prévues par son règlement financier (point 8) et que les règles comptables régissant les recettes comme les dépenses soient rendues conformes aux principes gouvernant la comptabilité patrimoniale.

12. La gestion d'un organisme financier créé par l'Agence au Kosovo dont la gestion avait été confiée à un consultant externe présentait des déficiences importantes (comptabilité lacunaire, analyse des risques de crédit des emprunteurs insuffisante, documentation fournie lors des demandes de prêts inadéquate). L'Agence n'a pas exercé une supervision permettant d'identifier les déficiences et de prendre les mesures correctrices nécessaires dans les meilleurs délais.

13. Des anomalies ont été constatées à propos des paiements effectués en 2003. Elles relèvent dans certains cas soit de l'absence de respect des dispositions contractuelles, soit des conditions du

paiement (pièces justificatives non conformes voire insuffisantes). Dans les autres cas, la majeure partie des anomalies tient au fait que les actes en vertu desquels les paiements ont été effectués ne sont pas conformes aux règles régissant les délégations de puissance publique et/ou à celles régissant les modifications de marchés déjà conclus. Ces anomalies montrent que l'Agence devrait renforcer la surveillance des procédures d'engagement et de liquidation des dépenses.

14. Des anomalies susceptibles d'affecter les décisions d'attribution de marché ont été également constatées. Ainsi, des soumissionnaires ont été mis à l'écart pour des motifs administratifs ou techniques contestables ou insuffisamment motivés. Dans d'autres cas, des chefs de projet ont été remplacés peu après le début d'exécution du contrat par des personnes ne disposant pas des mêmes qualifications que celles ayant permis au soumissionnaire de remporter le marché. Afin de réduire les risques d'erreurs, l'Agence devrait renforcer son système de contrôle interne en sélectionnant rigoureusement les personnes qui participent à l'évaluation des appels d'offres et en s'assurant que les comités d'évaluation motivent leurs décisions de façon explicite.

15. Dans plusieurs cas, l'Agence a conclu des conventions avec des organismes tiers, publics ou semi-publics, nationaux ou internationaux. Dans tous ces cas, elle devrait veiller davantage à une application rigoureuse des mécanismes prévus pour que ces organismes lui fournissent les informations nécessaires pour apprécier la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

16. Dans son rapport relatif à l'exercice 2002 ⁽⁵⁾, la Cour a souligné le nombre excessif d'ordonnateurs délégués et subdélégués. À la fin de 2003, leur nombre s'élève à 45 pour le titre III et à 11 pour les titres I et II, soit 56 comparativement à 67 en juin 2003. Les délégations sont illimitées tant par leur montant que par leur durée. L'Agence devrait poursuivre son effort de réduction du nombre de délégations.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 8 et 9 décembre 2004.

Par la Cour des comptes
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Président

⁽¹⁾ Voir point 14 du rapport relatif à l'exercice 2002 (JO C 319 du 30.12.2003, p. 1).

⁽²⁾ Il s'agit de la situation des fonds de contrepartie et des fonds versés dans le cadre de mécanismes de prêts ou de lignes de crédit.

⁽³⁾ Estimation avant d'éventuelles corrections de valeur.

⁽⁴⁾ Voir considérants 32, 35, 48 et 49 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

⁽⁵⁾ Voir point 15 du rapport relatif à l'exercice 2002.

Tableau 1

Agence européenne pour la reconstruction (Thessalonique)

Domaine des compétences communautaires selon le traité	Compétences de l'Agence telles que définies dans le règlement (CE) n° 2667/2000	Gouvernance	Moyens mis à la disposition de l'Agence (données pour 2002)	Produits et services fournis en 2003	
<p>La Communauté mène, dans le cadre de ses compétences, des actions de coopération économique, financière et technique avec des pays tiers. Ces actions sont complémentaires de celles qui sont menées par les États membres et cohérentes avec la politique de développement de la Communauté.</p> <p>(Article 181 A)</p>	<p>Objectifs</p> <p>Fournir une assistance communautaire: i) à la reconstruction, au retour des réfugiés et personnes déplacées; ii) pour promouvoir la bonne administration, le renforcement des institutions et de l'État de droit; iii) pour soutenir le développement d'une économie de marché et pour suivre les investissements dans les infrastructures physiques vitales ainsi que les actions pour l'environnement; iv) pour soutenir le développement social et renforcer la société civile.</p>	<p>Fonctions</p> <p>— Informer la Commission sur les besoins prioritaires, élaborer des programmes pour la reconstruction et le retour des réfugiés et personnes déplacés, effectuer toutes les opérations nécessaires pour la mise en œuvre de l'assistance communautaire.</p>	<p>Champ d'application</p> <p>L'Agence gère les principaux programmes d'aide en Serbie-et-Monténégro (République de Serbie, Kosovo et République du Monténégro) et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM). Peut en bénéficier les États, les entités sous l'administration des Nations unies, les entités fédérées, régionales et locales, les organismes publics et parapublics, les partenaires sociaux, les organisations de soutien aux entreprises, les coopératives, les sociétés mutuelles, les associations, les fondations et les organisations non gouvernementales.</p>	<p>Conseil de direction</p> <p>Composé d'un représentant de chaque État membre, de deux représentants de la Commission, d'un observateur de la Banque européenne d'investissement.</p> <p>Directeur</p> <p>Nommé par le conseil de direction sur proposition de la Commission.</p> <p>Centres opérationnels mis en place à Belgrade, Pristina, Podgorica et Skopje avec un degré élevé d'autonomie de gestion.</p> <p>Contrôle externe</p> <p>Cour des comptes.</p> <p>Autorité de décharge</p> <p>Parlement sur recommandation du Conseil.</p>	<p>Budget définitif</p> <p>358,6 millions d'EUR (495,9 millions d'EUR) dont subvention communautaire: 97,4 % (92,5 %).</p> <p>Effectifs au 31 décembre 2003:</p> <p>120 (122) postes prévus au tableau des effectifs, dont occupés: 94 (101).</p> <p>Autre emplois — agents locaux: 201 (195) postes prévus dont 173 (176) postes occupés.</p> <p>Total effectifs: 267 (277)</p> <p>Dont assumant:</p> <p>tâches opérationnelles: 140 (136)</p> <p>tâches administratives: 97 (107)</p> <p>tâches mixtes: 30 (34).</p>
<p>Produits et services fournis en 2003</p> <p>Répartition géographique des dépenses opérationnelles effectuées en 2003</p> <p>— Kosovo: 139 millions d'EUR.</p> <p>— Serbie: 109 millions d'EUR.</p> <p>— Monténégro: 19 millions d'EUR.</p> <p>— ARYM: 36 millions d'EUR.</p> <p>— Total: 302 millions d'EUR.</p>					

Source: Informations transmises par l'Agence.

Tableau 2
Agence européenne pour la reconstruction — Exécution budgétaire pour l'exercice 2003

(en millions d'EUR)

Recettes		Dépenses																	
Provenance des recettes	Recettes inscrites au budget définitif de l'exercice	Recettes perçues	Affectation des dépenses				Crédits disponibles				Crédits reportés des exercices antérieurs								
			Titre I	Personnel	Titre II	Fonctionnement	Titre III	Activités opérationnelles	inscrits	engagés	payés	reportés	annulés	solde à engager	Engagements reportés	payés	annulés (1)	engagements restant à liquider	
Subventions communautaires	349,3	270,0	19,2	17,3	17,0	0,3	0,3	1,9	—	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—	
Autres subventions	4,0	28,4	7,6	6,5	5,3	1,2	1,1	—	—	0,1	2,0	2,0	2,0	0,1	—	—	—	—	
Autres recettes	5,3	5,5	331,8	182,0	29,8	152,2	—	—	149,7	338,2	227,6	30,6	79,9	—	—	—	—	—	
Total	358,6	303,9	358,6	205,8	52,1	153,7	3,0	149,7	340,4	229,7	30,8	79,9	79,9	340,4	229,7	30,8	79,9	79,9	
			233,5	153,0	39,8	113,2	2,5	78,0											
			592,1	358,7	91,9	266,9	5,5	227,8	340,4	229,7	30,8	79,9	79,9	340,4	229,7	30,8	79,9	79,9	79,9

(1) Le montant des crédits reportés de l'exercice antérieur annulés en 2003 (30,6 millions d'euros) représente des dégagelements. Les crédits correspondants ont été reconstitués et ont été ajoutés aux crédits restant à engager en début d'exercice. NB: Les totaux peuvent comporter des écarts dus aux arrondis.

Source: Ces tableaux présentent sous une forme synthétique les données fournies par l'Agence dans ses propres comptes.

Tableau 3

Agence européenne pour la reconstruction — Compte de gestion des exercices 2003 et 2002

(1 000 EUR)

	2003	2002
Recettes		
Subventions de la Commission	275 280	462 804
Revenus financiers	3 955	5 978
Recettes diverses	1 517	495
Fonds de contrepartie	379	497
Contributions de tiers	28 034	500
Total des recettes (a)	309 164	470 274
Dépenses		
<i>Personnel — Titre I du budget</i>		
Paiements	17 027	17 771
Crédits reportés	306	206
<i>Fonctionnement — Titre II du budget</i>		
Paiements	5 261	6 211
Crédits reportés	1 215	2 037
<i>Activités opérationnelles — Titre III du budget</i>		
Paiements	69 565	138 512
Crédits reportés	265 352	293 106
Total des dépenses (b)	358 725	457 844
Résultat de l'exercice (a – b) (1)	– 49 560	12 430
Solde reporté de l'exercice précédent	– 112 908	– 73 127
Paiements pour le compte de la Commission	– 5 231	– 25 407
Paiements à exécuter pour le compte de la Commission	– 515	0
Dégagements de crédits reportés des exercices antérieurs	30 649	5 463
Crédits reportés annulés N – 1 (Titres I et II)	146	135
Reports de crédits complémentaires 2001	0	– 32 423
Revenus financiers à reverser	– 3 955	0
Ajustements des fonds de contrepartie	400	0
Différences de change	23	22
Solde de l'exercice	– 140 951	– 112 908

(1) Calcul selon les principes de l'article 15 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil (JO L 130 du 31.5.2000, p. 8).

NB: Les totaux peuvent comporter des écarts dus aux arrondis.

Source: Ce tableau présente sous une forme synthétique les données fournies par l'Agence dans ses propres comptes.

Tableau 4

Agence européenne pour la reconstruction — Bilan au 31 décembre 2003 et au 31 décembre 2002

(1 000 EUR)

Actif	2003	2002	Passif	2003	2002
Immobilisations			Capitaux permanents		
Immobilisations brutes ⁽¹⁾	3 877	3 400	Capitaux propres ⁽¹⁾	1 771	1 960
Amortissements ⁽¹⁾	- 2 106	- 1 440	Solde de l'exercice	- 140 951	- 112 908
Sous-total	1 771	1 960	Sous-total	- 139 180	- 110 948
Créances à court terme			Dettes à court terme		
Débiteurs divers	56	58	Reports de droit (Titre III)	345 271	338 112
Avances	57	53	Reports de droit (Titres I et II)	1 521	2 244
TVA à récupérer	23	26	Créditeurs divers	5 002	49
Sous-total	135	137	Sous-total	351 794	340 405
Trésorerie					
Banques	210 664	227 307			
Caisse	44	53			
Sous-total	210 708	227 360			
Total	212 614	229 457	Total	212 614	229 457

⁽¹⁾ Les immobilisations brutes et amortissements pour l'exercice 2002 ont été réévalués selon les méthodes appliquées pour l'exercice 2003.

NB: Les totaux peuvent comporter des écarts dus aux arrondis.

Source: Ce tableau présente sous une forme synthétique les données fournies par l'Agence dans ses propres comptes.

RÉPONSES DE L'AGENCE

8. Étant donné que l'Agence ne dispose pas de sa propre ligne budgétaire dans le cadre du budget de l'Union européenne, la procédure budgétaire annuelle a lieu uniquement au sein de son conseil de direction, selon les orientations de la Commission. Dans ce contexte, l'Agence présente son projet de budget sous la forme de crédits dissociés, accompagnés de «calendriers de paiement probables en regard des engagements», en conformité complète avec la pratique de la Commission. Or, cette dissociation n'est pas visible lorsque son budget annuel est publié dans le numéro spécial du Journal officiel pour les agences, puisque le format commun qui y est utilisé est celui des crédits non dissociés applicable à la plupart des agences. L'Agence a maintenant pris des mesures pour clarifier la présentation financière de ses activités. Le compte de gestion consolidé qui en résulte pour la période complète sera achevé pour 2004 et utilisé pour le solde d'ouverture 2005 afin de se conformer à l'approche de l'ABAC.

9. L'Agence a complètement remédié aux faiblesses mentionnées par la Cour et utilise maintenant un système de comptabilité générale à double entrée ainsi que l'outil budgétaire SI2. Au cours du premier semestre de 2004, les données comptables de 2003 ont été introduites dans cet outil de comptabilité et les comptes définitifs pour 2003 ont été établis sur ce fondement. L'intégrité (l'aspect complet et la fiabilité) des données présentées au moyen du système précédent a été confirmée dans ce contexte.

10. Le montant de 52,4 millions d'euros représente les paiements cumulés versés à tous ces intermédiaires depuis 2000. Sur ce total, seulement 15 millions d'euros ont été payés à des organismes créés par l'Agence (3,71 millions d'euros en 2003). La clause de propriété transitoire pour les fonds utilisés par l'Agence préservait essentiellement les intérêts de la Communauté jusqu'à ce que les fonds puissent être transférés sans risque aux autorités gestionnaires. L'Agence intégrera la valeur de ces fonds et rendra compte de leur utilisation dans ses états financiers à partir de 2004. Sur les douze «fonds spéciaux», trois avaient été clôturés avant la fin de 2003; le solde restant dû sur les fonds restants était de 5,87 millions d'euros au 31 décembre 2003 et est presque entièrement liquidé à la fin de 2004.

11. En 2003, le poste de comptable de l'Agence a été considérablement amélioré, un contrôleur interne a été recruté, de nouveaux outils comptables ont été acquis, les services des finances et des grands livres généraux ont été réorganisés et le système des délégations a été révisé. En 2004, l'Agence a poursuivi ses efforts d'amélioration de son système de gestion financière, en particulier en développant son service de comptabilité.

12. Cet organisme a été créé en 2000 dans un contexte immédiat d'après-guerre, alors qu'aucun système bancaire n'était en place. Lorsque la situation sur le terrain s'est progressivement améliorée, des améliorations ont été introduites dans la gestion de cet office. En fait, l'Agence, dans le cadre de sa surveillance active du programme, a mandaté en 2002 un audit (dont le rapport constitue le fondement des observations de la Cour) qui comprenait un examen de la gestion du fonds. Il est vrai que l'Agence a réagi avec un certain retard. Ceci était dû à la transmission tardive du rapport de l'audit. Au vu des résultats, elle a chargé les consultants de prendre des mesures correctrices.

13. Pour la première catégorie de résultats mentionnés par la Cour, l'Agence a effectué des paiements à des organisations publiques dans des conditions différentes de celles qui sont prévues dans le contrat. Ceci a été fait afin de mieux harmoniser la synchronisation des paiements avec les besoins en trésorerie et les règlements intérieurs des organisations concernées, et éviter ainsi des retards dans la mise en œuvre du projet. Dans d'autres cas, l'Agence a considéré que les informations techniques et financières fournies par le contractant étaient en substance équivalentes aux soumissions officiellement requises par le contrat. En outre, dans quelques cas, en raison de la législation et de la situation locales, il était impossible pour l'Agence d'obtenir des pièces justificatives répondant aux normes européennes. La seconde catégorie, qui représente la majorité des résultats de la Cour, concerne les contrats des acheteurs publics. Ce type de contrat n'est plus utilisé depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement financier le 1^{er} janvier 2003. Certains de ces contrats sont déjà arrivés à expiration et le solde restant dû des autres est actuellement en cours de liquidation. L'approche de l'Agence a toujours consisté à garantir une gestion de projet efficace (dans des situations souvent difficiles et urgentes) tout en respectant les règles applicables. Les recommandations émises par la Cour sont toutefois dûment notées. Un effort particulier sera fait pour garantir le respect des conditions de paiement contractuelles.

14. La grande majorité des résultats de la Cour concerne des soumissions et des évaluations effectuées avant 2003. Dans certains cas, l'Agence a accepté que l'interprétation des règles communautaires par les comités d'évaluation diffère de celle de la Cour. Ceci a abouti dans les faits à l'exclusion de certaines sociétés. En ce qui concerne le remplacement des chefs d'équipe abandonnant un projet, situation qui survient occasionnellement contre la volonté de l'Agence, celle-ci considère que, en pratique, le nouvel expert proposé était tout aussi capable de mettre en œuvre le contrat de manière efficace. L'Agence nomme en tant que membres des comités d'évaluation non seulement son personnel expérimenté dans le domaine, mais également des experts indépendants ou des personnes compétentes désignées par les autorités nationales concernées. La surveillance et le rôle d'orientation sont désormais assurés au niveau central par le conseiller en chef responsable des marchés publics qui a été recruté en 2004 en vue d'améliorer plus encore le système de contrôle interne concerné.

15. Cette observation concerne les accords de subvention avec la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (UNMIK) et d'autres organisations internationales, signés avant 2003 conformément à la pratique de la Commission (règles communautaires). Lorsque l'Agence a eu connaissance de l'existence de difficultés dans la mise en œuvre d'une subvention, des mesures correctrices ont été prises de concert avec le bénéficiaire et après clarification des points de controverse. À la lumière de

l'observation émise par la Cour, à l'avenir, l'Agence surveillera plus étroitement la mise en œuvre de ces subventions.

16. Le processus de réduction du nombre de délégations a débuté en 2003, comme l'atteste la remarque de la Cour. Il a été achevé en février 2004, et depuis, on ne compte plus que 20 délégations et sous-délégations au total, ce qui permet une mise en œuvre adéquate du déroulement des opérations (circuit financier).
