

**RAPPORT SPECIAL DE LA COUR DES COMPTES RELATIF A LA  
GESTION FINANCIERE DES  
PROGRAMMES PLURIANNUELS PAR LE CENTRE COMMUN DE  
RECHERCHES**

[Observations présentées conformément  
à l'article 180 bis du traité CEEA]

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes en sa réunion du 7  
octobre 1982, conformément à l'article 180 bis du traité CEEA. Il a été transmis  
le 17 juin 1982, pour examen, à la Commission des Communautés européennes ;  
il est accompagné des réponses de cette institution.

**CENTRE COMMUN DE RECHERCHES  
GESTION FINANCIERE DES PROGRAMMES PLURIANNUELS  
SOMMAIRE PAGE**

**1. INTRODUCTION**

- 1.1. Objectifs et conduite du contrôle 2
- 1.2. Résumé des observations de la Cour 3

**2. HISTORIQUE**

- 2.1. Programmes pluriannuels du CCR pour les années 1958 à 1983 4
- 2.2. Comparaison entre les programmes 1977-80 et 1980-83 5

**3. CONTROLE BUDGETAIRE**

- 3.1. Limite des dépenses relatives aux programmes pluriannuels 7
- 3.2. Budgets annuels 8
- 3.3. Année commune (1980) 11
- 3.4. Résultats financiers du programme 1977-80 12
- 3.5. Observations de la Cour relatives au contrôle budgétaire 14

**4. PROCEDURES DE SUPERVISION, D'ELABORATION DE RAPPORTS  
ET DE PREPARATION**

- 4.1. Supervision générale et établissement des rapports relatifs au programme  
1977-80 17
- 4.2. Supervision financière du programme 1977-80 18
- 4.3. Rapport financier du programme 1977-80 18
- 4.4. Système de comptabilité fonctionnelle du CCR 19
- 4.5. Préparation financière du programme 1980-83 21
- 4.6. Observations de la Cour relatives aux procédures de gestion 22

Annexes I et II

**1 1. INTRODUCTION**

- 2 1.1. Objectifs et conduite du contrôle

1.1.1. Le contrôle qui fait l'objet du présent rapport avait pour objectif de procéder à une appréciation de certains aspects de la gestion financière des programmes pluriannuels du Centre commun de recherches (CCR) et principalement de celui qui couvre les années 1977 à 1980.

Ce programme a été arrêté par décision du Conseil en date du 18 juillet 1977 ##Footnote 1: JO no L 200, du 8. 3. 1977, p. 4## et il y a été mis fin par la décision du 13 mars 1980 ##Footnote 2: JO no L 72, du 18. 3. 1980, p. 11##, qui établissait le programme en cours 1980-83). En raison du caractère pluriannuel de ces activités et du fait que l'année 1980 était à la fois la dernière année du programme 1977-80 et la première année du programme 1980-83, la Cour a décidé de présenter ses observations sur cette question dans le cadre d'un rapport spécial.

1.1.2. Le contrôle a consisté en une étude des aspects suivants des programmes pluriannuels du CCR :

- (i) fondement, évolution et nature juridiques (chapitre 2 du présent rapport) ;
- (ii) procédures d'autorisation budgétaire et résultats financiers (chapitre 3) ;
- (iii) procédures utilisées par le CCR pour la supervision et l'élaboration de ses rapports, tant ceux relatifs aux programmes pluriannuels que ceux relatifs à l'exécution des budgets annuels (chapitre 4) ;

## 2 1.2. Résumé des observations de la Cour

Les principales observations figurant dans le présent rapport sont les suivantes :

- le mode adopté dans la décision du Conseil pour la présentation du plafond des dépenses globales relatives au programme 1977-80 n'est pas satisfaisant (points 3.1 et 3.5.1) ;
- si des plafonds de dépenses doivent figurer dans les décisions du Conseil, les conditions de ces plafonds devraient être clairement exprimées et toute exception autorisée mentionnée (points 3.4, 3.5.2 et 3.5.3) ;
- les liens permettant de concilier les deux niveaux d'autorisation budgétaire, c'est-à-dire la décision du Conseil relative au programme et le budget annuel, sont inappropriés (points 3.1, 3.4 et 3.5.4) ;
- il conviendrait d'édicter des règles précises portant sur le traitement budgétaire de l'année commune aux deux programmes pluriannuels (1980) et de se demander en particulier si les règles normales relatives aux reports de crédits inutilisés doivent être appliquées (points 3.3 et 3.5.5) ;
- les crédits autorisés pour couvrir les dépenses de personne devraient rester spécialisés en fonction de leur objet (points 3.4.3 et 3.5.6) ;
- il est nécessaire de fixer avec précision les niveaux de dépenses auxquels le contrôle budgétaire est possible et souhaitable (points 3.2 et 3.5.7) ;
- les programmes pluriannuels devraient constituer un instrument de planification en fonction duquel les résultats effectifs seraient appréciés et les rapports les

concernant établis (points 4.1, 4.2, 4.3 et 4.6.1)

-- la Commission devrait rechercher les moyens d'améliorer le contrôle et l'utilisation du système de comptabilité fonctionnelle (points 4.4 et 4.6.2) ;

-- les procédures de préparation financière du programme 1980-83 sont déficientes (points 4.5 et 4.6.3) ;

-- les montants totaux des dépenses de personnel et des dépenses opérationnelles afférentes au programme pluriannuel devraient être calculés sur la même base afin qu'une comparaison soit possible (points 4.5.3 et 4.6.4) ;

## 1 2. HISTORIQUE

### 2 2.1. Les programmes pluriannuels du CCR de 1958 à 1983

2.1.1. Avec l'article 215 du traité Euratom fut lancé le premier programme pluriannuel de recherches du CCR pour les années 1958 à 1962. Un second programme suivit pour les années 1963 à 1968 Footnote 1: JO no 70, du 6.8.1962, p. 2008. Après une période d'incertitude, les trois programmes les plus récents furent arrêtés, conformément à des dispositions fixées par une résolution du Conseil du 17 décembre 1970 Footnote 1: JO no L 16, du 20.1.1971, p. 13. Le troisième programme pluriannuel fut alors arrêté par le Conseil pour les années 1973 à 1976 Footnote 2: JO no L 153, du 9.6.1973, JO no L 189, du 11.7.1973

JO no L 231, du 2.9.1975 et fut suivi du programme 1977-80, arrêté le 18 juillet 1977 Footnote 3: JO no L 200, du 8.8.1977, p. 4, puis du programme actuel pour les années 1980 à 1983, arrêté le 13 mars 1980 Footnote 4: JO no L 72, du 18.3.1980, p. 11.

2.1.2. Pour chaque programme, le CCR a établi des projets de proposition après avoir consulté ses organismes externes (essentiellement les comités consultatifs en matière de gestion de programmes, le comité consultatif général du CCR et le comité scientifique et technique de l'Euratom). Ces projets de proposition ont alors formé la base des propositions fait par la Commission au Conseil, lequel a pris les décisions appropriées en tenant compte des avis du Parlement européen du Comité économique et social.

2.1.3. Les programmes pluriannuels du CCR sont financés par le budget général (annuel) des Communautés européennes et notamment par ses articles 330 et 331 (à partir de 1982, articles 730 et 731).

### 2 2.2. Comparaison entre les programmes 1977-80 et 1980-83

2.2.1. Bien que les deux programmes étudiés dans le présent rapport (1977-80 et 1980-83) ne diffèrent pas dans leurs objectifs généraux, l'attribution des priorités a été modifiée. Celles-ci s'articulent autour d'un certain nombre de thèmes

majeurs :

##Tableau 1##

##Tableau : Thèmes majeurs des programmes 1977-80 et 1980-83##

2.2.2. Sur les 38 différents projets de recherche inscrits au programme 1977-80, 2 seulement n'ont été poursuivis sous aucune forme dans le programme 1980-83. D'autres parmi les projets repris du programme 1977-80 ont été scindés ou fusionnés. Il des 56 projets du programme 1980-83 sont complètement nouveaux. Le tableau 2 établit une comparaison entre ces deux périodes en ce qui concerne le nombre de programmes et de projets :

##Tableau 2##

##Tableau : Comparaison entre les programmes de 1977-80 et 1980-83##

### 1 3. CONTROLE BUDGETAIRE

#### 2 3.1. Plafond des dépenses relatives aux programmes pluriannuels

La résolution du Conseil du 17 décembre 1970 ##Footnote 2: JO no L 16, du 20.1.1971, p. 13##, fixant les modalités d'adoption de programmes pluriannuels de recherche, impose au Conseil de faire figurer dans ses décisions une limite de dépenses. Il y est dit que : Le Conseil, saisi par la Commission des propositions de programmes, arrête les programmes de recherches et d'enseignement de la Communauté définis en termes généraux, le montant global des crédits ainsi que l'effectif global à affecter à chacun de ces programmes .

Conformément à cette résolution, les décisions du Conseil relatives aux programmes des années 1977-80 et 1980-83 stipulent que le montant des engagements de dépenses nécessaires à la réalisation du programme est respectivement de 346,0 millions d'UC et de 510,9 MUCE (voir tableau 1). La ventilation de ces crédits maxima par sous-programme, qui figure à l'annexe B des décisions, n'a qu'un caractère indicatif .

La Commission a informé la Cour qu'au procès-verbal des réunions du Conseil ##Footnote 1: Le texte de ce procès-verbal figure à l'annexe I.## au cours desquelles ces décisions ont été adoptées, figure une subdivision supplémentaire des montants totaux. Ce procès-verbal indique que la part du montant total correspondant aux dépenses de personnel est exprimée en valeur de la monnaie et augmente automatiquement si le Conseil accepte un réajustement général des traitements communautaires. La part du montant total correspondant aux dépenses opérationnelles est exprimée, par contre, monnaie courante et n'est pas susceptible d'une augmentation en fonction de l'inflation.

L'indication ainsi fournie par le procès-verbal -- qui ne figure dans aucune

décision- conduit la Commission à ne pas considérer les dépenses totales encourues pendant le programme pluriannuel comme un plafond, mais comme des dépenses susceptibles d'une augmentation correspondant à celle des dépenses de personnel résultant de l'application du coefficient correcteur pendant la durée du programme. Cette précision est importante lorsque l'on compare le montant des dépenses effectivement encourues avec le montant total autorisé. Le procès-verbal précise que Chaque fois que le Conseil décidera de modifier le niveau des rémunérations, la Commission l'informerá de l'incidence de cette modification sur la dotation du programme et le Conseil incorporera cette incidence dans la dotation du programme . Cette procédure ne semble pas avoir été suivie formellement, ce qui rend très difficile la comparaison entre les dépenses effectives et les dépenses autorisées au niveau du programme.

## 2 3.2. Budgets annuels

3.2.1. Les budgets annuels fixent également des limites de dépenses. A la différence d'une décision relative à un programme pluriannuel, le budget annuel nécessite l'approbation des deux autorités budgétaires que sont le Conseil et le Parlement européen. Pendant le déroulement de la procédure budgétaire annuelle, le Parlement a le pouvoir de modifier le montant des dépenses non obligatoires (article 203 du traité CEE), dont font partie les dépenses de recherches.

3.2.2. Le contrôle budgétaire opéré par les autorités budgétaires est limité sous deux aspects. Premièrement, les autorités sont en mesure d'opérer un contrôle uniquement au niveau de l'objectif de la recherche, et non à un quelconque niveau plus précis. Il s'agit d'une conséquence de la structure du budget général annuel des Communautés et de la méthode d'enregistrement de l'exécution dans les comptes annuels.

Dans sa réponse à l'observation susmentionnée (présentée à la fin du présent rapport), la Commission déclare que cette critique semble incorrecte et présente un exemple à l'appui de sa thèse. La Cour ne plus souscrire à cette affirmation. Premièrement, le plan financier devrait être considéré comme un instrument de gestion et non comme une partie formelle du budget soumise au contrôle budgétaire opéré par les autorités budgétaires ; ainsi que le précise la Commission dans sa réponse à la sixième observation de la Cour (point 3.5.7.).

Deuxièmement, même si l'on estime que le plan financier fait partie du contrôle budgétaire opéré par les autorités budgétaires, il est impossible de comparer directement le volume Dépenses et recettes et le volume 3, section 3, Commission, Annexe Crédits de recherches et d'investissement des comptes de gestion avec le plan financier.

3.2.3. Le budget général annuel des Communautés fait apparaître les crédits mis à

la disposition du CCR, ventilés par objectif de recherches (destination de la dépense) et, à l'annexe II Footnote 1: Dans la colonne des commentaires la section principale du budget, l'annexe II est présentée par la Commission comme étant indicative . A partir de 1982, cette annexe est devenue l'annexe I, partie B du budget. Footnote 2, par nature de dépenses. Depuis 1978 a été joint un plan financier qui expose de façon plus détaillée la répartition des crédits entre les différents programmes et les différentes unités opérationnelles de recherches. L'exécution du budget annuel figure dans le système comptable fonctionnel du CCR (présenté au point 4.4.). Les comptes annuels du CCR issus de ce système sont préparés sous une forme permettant la comparaison directe avec le budget annuel par objectif de recherche mais pas avec le plan financier ni avec l'annexe II Footnote 1: Dans la colonne des commentaires la section principale du budget, l'annexe II est présentée par la Commission comme étant indicative . A partir de 1982, cette annexe est devenue l'annexe I, partie B du budget. Footnote 2 du budget.

3.2.4. Deuxièmement, les dépenses du CCR sont en grande partie indirectes, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de déterminer directement à quel objectif de recherche spécifique elles correspondent. Par conséquent, ces dépenses sont d'abord imputées aux unités opérationnelles. Pour établir ses comptes annuels par objectif de recherche, le CCR a recours à d'importants virements de crédits et utilise des clefs de répartition des dépenses précédemment imputées aux unités opérationnelles. Cette procédure échappe au contrôle spécifique des autorités budgétaires prévu par l'actuel règlement financier Footnote 2: JO no L 356, du 31.12.1977. Footnote 3.

### 2 3.3. L'année commune (1980)

3.3.1. Bien que chacun des programmes pluriannuels ait été planifié pour durer 4 ans, une innovation introduite dans le programme 1977-80 (et reprise ensuite dans le programme 1980-83) a consisté à appliquer ce que la Commission appelle un système glissant . En vertu de ce système, la dernière année d'un programme peut devenir la première année d'un nouveau programme. Ce système glissant est régi par les articles 3 des décisions du Conseil du 18 juillet 1977 Footnote 1: JO no L 200, du 8. 8. 1977, page 4. Footnote 2 et du 13 mars 1980 Footnote 2: JO no L 72, du 18. 3. 1980, page 11. Footnote 3 qui prévoient un réexamen de chaque programme au cours de la troisième année pouvant conduire à l'adoption d'un nouveau programme de 4 ans. Toutefois, tant que le Conseil n'a pas pris de décision concernant un nouveau programme, l'ancien programme continue de se dérouler sur quatre années pleines. Le système glissant est destiné à introduire davantage de continuité et de souplesse dans la planification des programmes.

Bien que le système prévoie effectivement des programmes de trois ans, les

décisions du Conseil n'ont précisé la limite des dépenses que pour des périodes de 4 années pleines.

3.3.2. La décision du Conseil du 13 mars 1980 ##Footnote 2: JO no L 72, du 18. 3. 1980, page 11.## qui fait de 1980 une année commune aux deux programmes, prévoit d'importants reports de crédits de l'ancien vers le nouveau programme. La décision indique dans ses considérants que 100 MUCE destinés au programme 1977-80 resteraient disponibles pour le programme 1980-83.

En outre, l'article 6 de la même décision précise que les montants qui sont autorisés aux postes correspondants des budgets 1977, 1978, 1979 et 1980 au titre de cette décision ##Footnote 1: JO no L 200, du 8. 8. 1977, page 4.## et qui, au 1er janvier 1980, ne sont pas encore engagés ou sont engagés mais non encore liquidés pourront être utilisés pour la réalisation du présent programme. Cette disposition a pour effet d'autoriser le report des crédits non encore engagés en 1977, 1978 et 1979 aux fins d'utilisation dans le programme 1980-83, abstraction faite des changements intervenus dans la nature des projets de recherche prévus dans le nouveau programme (voir point 2.2.2.).

## 2 3.4. Résultats financiers du programme 1977-80

### 3.4.1. En raison :

- a) de la nature peu satisfaisante de la décision du Conseil du 18 juillet 1977 ##Footnote 1: JO no L 200, du 8. 8. 1977, p. 4.## relative au montant total des ressources disponibles pour la réalisation du programme 1977-80 ;
  - b) de l'utilisation d'un système glissant , 1980 devenant la première année d'un nouveau programme ;
  - c) de l'absence d'une révision claire du montant total affecté au programme à chaque augmentation du sous-total relatif aux dépenses de personnel résultant de l'application du coefficient correcteur ;
- il est difficile de présenter un récapitulatif clair des résultats financiers du programme 1977-80. Le point 4.3 ci-après montre que la Cour a trouvé peu de documents offrant une présentation claire des crédits budgétaires effectifs et des dépenses globales effectives par rapport aux limites imposées au programme.

3.4.2. Par conséquent, la Cour, à partir des enregistrements comptables du CCR, a établi quelques données récapitulatives, que l'on peut résumer comme suit :

- a) la décision et le procès-verbal du Conseil du 18 juillet 1977 prévoyaient un plafond de 196,0 millions d'UC (valeur de la monnaie) afférents aux dépenses de personnel, et de 150,0 millions d'UC (monnaie courante) afférents aux dépenses opérationnelles pour les 4 années 1977 à 1980 ;
- b) pour les trois années 1977 à 1979, les budgets annuels ont bénéficié de 185,4 ##Footnote 1: Y compris les prévisions pour 1977.## MUCE ##Footnote 2: Tous les chiffres de dépenses relatifs à la période allant de 1977 à 1979 sont

exprimés tant en millions d'UC (pour 1977) qu'en MUCE (pour 1978 et 1979).## sous forme de crédits d'engagement relatifs aux dépenses de personnel, et de 110,0 MUCE relatifs aux dépenses opérationnelles.

c) pour les trois années 1977 à 1979, les dépenses effectives engagées s'élevaient à 165,4 ##Footnote 1: Y compris les prévisions pour 1977.## MUCE relatifs aux dépenses opérationnelles.

3.4.3. L'explication du dépassement apparent (121,1 moins 11,0 = 10,1 MUCE) des dépenses opérationnelles effectives par rapport aux crédits d'engagement réside dans le fait que ces derniers représentent les crédits initiaux avant virements. Pendant la période 1977-79, des virements s'élevant au total à 10,8 MUCE ont été effectués des crédits relatifs aux dépenses de personnel aux crédits relatifs aux dépenses opérationnelles.

Normalement, les crédits de personnel qui n'ont pas été utilisés sont considérés comme disponibles pour être virés seulement si les effectifs du CCR autorisés au budget n'ont pas été atteints. Cette règle a souffert une dérogation importante en 1978, lorsque, le montant des traitements concernant l'action directe ayant été surestimé, on se trouva en présence d'une inscription budgétaire supérieure aux besoins de 12,8 MUCE ; sur cette somme, 7 MUCE furent virés des crédits de personnel aux crédits opérationnels et les 5,8 MUCE restants ne furent pas utilisés.

L'annexe II du présent rapport est constituée par une analyse en fonction de leur destination des virements de crédits couvrant les dépenses de personnel (y compris les 7 MUCE mentionnés plus haut) effectués entre 1977 et 1979.

### 2 3.5. Observations de la Cour relatives au contrôle budgétaire

3.5.1. Premièrement, le mode de présentation de l'enveloppe financière globale relative au programme quadriennal 1977-80 dans la décision du Conseil n'est pas satisfaisant. Le montant de 346,0 millions d'UC est un chiffre hybride obtenu par l'addition d'un montant exprimé en monnaie courante (dépenses opérationnelles), l'autre en valeur de la monnaie (dépenses de personnel) et n'a, par conséquent, aucune signification réelle (point 3.1.).

3.5.2. Par conséquent, si l'on interprète à la lettre la décision du Conseil, c'est-à-dire si l'on ne tient pas compte du procès-verbal du Conseil mentionnant la décision, il apparaît que, bien que le plafond des dépenses globales pour le programme 1977-80 n'ait pas été dépassé, cela est dû uniquement au fait que le programme s'est terminé le 31 décembre 1979. Les dépenses effectivement encourues entre 1977 et 1979 (286,5 MUCE) se sont élevées à 83 % de l'enveloppe globale hybride de 346 millions d'UC mentionnée dans la décision du Conseil, le montant total restant disponible pour 1980 (59,5 MUCE) ne suffisant pas à couvrir les frais obligatoires de personnel afférents aux actions directes de recherche (63 MUCE) en 1980 (point 3.4.).

3.5.3. C'est pourquoi la Cour estime que, si des plafonds de dépenses doivent figurer dans les décisions du Conseil, les conditions de ces plafonds devraient être clairement exprimées et toute exception autorisée devrait être mentionnée. La Cour prend acte du récent accord intervenu le 30 juin 1982 entre le Parlement, le Conseil et la Commission selon lequel les décisions du Conseil éviteront à l'avenir de prévoir des plafonds de dépenses.

3.5.4. Deuxièmement, les liens permettant de concilier les deux niveaux d'autorisation budgétaire, à savoir la décision du Conseil relative au programme et le budget annuel, sont inappropriés en raison de la nature peu satisfaisante de la décision du Conseil d'une part, et de l'absence de rapport financier adéquat sur l'exécution par rapport au programme, d'autre part. (point 3.1. et 3.4.).

3.5.5. Troisièmement, la Cour estime que, si le système glissant ou système de l'année commune (point 3.3.) est maintenu comme solution de remplacement des programmes de 4 années, il convient d'élaborer des règles claires de traitement budgétaire de l'année commune et de voir en particulier si les règles normales de reports de crédits inutilisés doivent être appliquées.

3.5.6. Quatrièmement, en ce qui concerne les importants virements effectués des crédits servant à couvrir les dépenses de personnel (accrues en raison de l'inflation) aux crédits opérationnels entre 1977 et 1979 (point 3.3.3.), virements qui ont eu pour effet de porter les dépenses opérationnelles pour les trois années à 81 % du montant total prévu pour les quatre ans, la Cour rappelle que, dans son avis du 21 mai 1981 Footnote 1: JO no C 232, DU 11.09.1981, p. 61 sur une proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement financier du 21 décembre 1977 Footnote 2: JO no L 356, du 31.12.1977., elle estimait que les crédits autorisés pour les dépenses de personnel doivent rester en tout état de cause spécialisés en fonction de leur nature .

3.5.7. Cinquièmement, le système actuel de contrôle budgétaire décrit au point 3.2. ci-dessus est insuffisant pour les raisons suivantes :

(i) la nature et le rôle du plan financier et de l'annexe II Footnote 3: A partir de 1982, annexe I, partie B du budget. du budget général ne sont pas définis de façon satisfaisante ni dans le règlement financier Footnote 2)JO no L 356, du 31.12.1977., ni dans le budget général lui-même et il n'est pas convenablement rendu compte de leur exécution ;

ii) l'octroi à certains objectifs de recherche d'un haut niveau de dépenses indirectes n'est soumis à aucun contrôle budgétaire spécifique.

La Cour estime qu'il convient de définir plus précisément les différents niveaux auxquels il est possible et souhaitable que le contrôle budgétaire soit opéré par les autorités budgétaires et par la direction.

#### 4. PROCEDURES DE SUPERVISION, D'ELABORATION DES RAPPORTS ET DE PREPARATION

##### 2 4.1. Supervision générale et élaboration des rapports relatifs au programme 1977-80

Les rapports semestriels aux Comités consultatifs en matière de gestion de programmes permettent de vérifier l'avancement des programmes de recherche. En outre, comme il est mentionné plus haut, les décisions du Conseil du 18 juillet 1977<FC>(1: JO no L 200, du 8. 8. 1977, p. 4.## et du 13 mars 1980 ##Footnote 2: JO no L 72, du 18. 3. 1980, p. 11.## imposent une révision du programme pluriannuel au cours de sa troisième année. La Commission a interprété cette nécessité au sens large puisqu'en 1978/79, la révision a eu lieu dans le cadre de la préparation, par la Commission, de sa proposition formelle ##Footnote 3: COM(79) 121 final.## de programme 1980-83, et en était pratiquement indissociable. Aucun rapport distinct n'a été présenté à l'issue de cette révision en dehors des pages 5 à 8 de la proposition ##Footnote 3: COM(79) 121 final.##. Celle-ci fut présentée au Conseil en mars 1979 et se fondait largement sur un document produit par le CCR au cours du second semestre de 1978, qui n'était que la deuxième année du programme 1977-80. Un rapport intermédiaire sur les réalisations 1977-78 ##Footnote 4: EUR 6398.## a été présenté au Conseil en octobre 1979.

##### 2 4.2. Supervision financière du programme 1977-80

La supervision financière des activités de recherches du CCR de 1977 à 1980 en dehors de l'établissement des comptes de gestion annuels) a consisté en de brèves descriptions (de deux pages environ) de la situation financière trimestrielle concernant tous les crédits de recherches. La préparation de ces descriptions a été effectuée en vue de leur insertion dans le rapport semestriel portant sur les Communautés dans leur ensemble. La décision de la Commission ##Footnote 1: JO no L 16, du 20.1.1971, p. 14 -- article 9 (3).## portant réorganisation du CCR prévoit que le directeur général rend compte trimestriellement de la gestion financière du CCR à la Commission.

Depuis l'achèvement du programme 1977-80, la Commission a émis ##Footnote 2: Le 24 mars 1981.## des directives allant dans le sens d'une supervision financière systématique des projets de recherches du CCR ainsi que de la présentation régulière de rapports financiers aux Comités consultatifs en matière de gestion de programmes.

##### 2 4.3. Rapport financier du programme 1977-80

###### 4.3.1. La Cour a observé un manque d'information permettant de rapprocher la

limitation des dépenses arrêtée par décision du Conseil pour l'exécution du programme 1977-80 ##Footnote 3: JO no L 200, du 8.8.1977, p. 4.## des crédits autorisés au budget pour la période correspondante. Le seul document disponible était un échéancier pluriannuel des dépenses effectuées à cette date et des crédits encore disponibles par objectif de recherches. Ce document a été préparé en 1978 en vue de son inclusion dans le budget de 1979 ##Footnote 1: JO no L 23, du 31.1.1979, p. 565.## mais il ne comportait pas de rapprochement avec l'enveloppe financière globale fixée à 346 millions d'UC.

4.3.2. De même, il n'existait pas de relevé comptable comparant le total des dépenses effectives du programme avec les autorisations budgétaires et les limitations fixées par décision du Conseil. L'élaboration des rapports financiers relatifs aux activités de recherches pluriannuelles, que ce soit à des fins juridiques ou de gestion, est entièrement liée à l'exécution des budgets annuels telle qu'elle est enregistrée par le système de comptabilité fonctionnelle du CCR. Ce système n'enregistre pas l'exécution de programmes pluriannuels.

#### 2 4.4. Système de comptabilité fonctionnelle du CCR

4.4.1. Le titre VII du règlement financier du 21 décembre 1977 ##Footnote 2: JO no L 356, du 31.12.1977.## définit le système comptable applicable aux crédits de recherches et d'investissement.

Ce système est qualifié de fonctionnel au sens où il enregistre et contrôle les dépenses à deux niveaux différents :

- a) les objectifs de recherches (thèmes des programmes pluriannuels) ;
- b) les instruments nécessaires à la réalisation des objectifs (c'est-à-dire les unités opérationnelles telles que les laboratoires, les ateliers, les services administratifs, etc...).

4.4.2. Ce système devrait permettre aux gestionnaires d'apprécier et de contrôler l'utilisation des instruments nécessaires à la réalisation des objectifs de la recherche et, par voie de conséquence, faciliter la gestion financière des programmes pluriannuels. Cette exploitation est toutefois ignorée puisque le CCR utilise le système essentiellement pour enregistrer et contrôler la consommation annuelle des ressources budgétaires (en termes d'objectifs) affectées au financement de ces instruments ou unités opérationnelles. Le système comptable n'est pas exploité ainsi qu'il pourrait l'être, comme un outil de gestion permettant d'analyser à fond les raisons qui ont motivé les virements de crédits en fonction du budget initial ou du plan financier ou bien d'analyser les écarts apparaissant entre budget initial et dépenses effectives.

4.4.3. Le système de comptabilité fonctionnelle devrait présenter des résultats financiers sous une forme appropriée à la prise de décisions par les gestionnaires,

à la lumière de toutes les données financières intéressantes et actuelles. En 1980 et en 1981, la direction du CCR a établi des procédures pour la préparation de certaines données financières par projet de recherches à utiliser lors de l'élaboration des rapports de gestion. Néanmoins, il s'agit d'une contribution annuelle qui ne fait pas partie intégrante du système fonctionnel.

4.4.4. L'utilisation du système à des fins de contrôle de gestion et de contrôle budgétaire comporte une faiblesse spécifique qui résulte de l'imputation indifférenciée des frais immobiliers relatifs à Ispra, répartis sur l'ensemble des objectifs de recherches uniquement en fonction des effectifs affectés à ces activités, que ces frais concernent des bâtiments à usage administratif, technique ou destinés à la réalisation d'un objectif de recherches spécifique. A titre d'exemple, les dépenses effectives afférentes à la fusion thermonucléaire ont ainsi été sous-évaluées de 2,1 MUCE et les dépenses afférentes à d'autres objectifs de recherches surévaluées d'un montant égal.

## 2 4.5. Préparation financière du programme 1980-83

4.5.1. Dans la description de la procédure de préparation du programme 1980-83 contenue dans la proposition de la Commission Footnote 1: COM (79) 121 final., il est fait allusion, à la page 9, à des directives Footnote 2: Comité consultatif général, document 228. émises par le directeur général du CCR. Ces directives ne comportaient pas d'instructions concernant l'établissement des données financières détaillées figurant dans l'annexe technique Footnote 3: COM (79) 121 final/2. qui appuie la proposition Footnote 1: COM (79) 121 final.

4.5.2. Dans le cadre de son étude, la Cour avait envisagé un réexamen de la données financières détaillées indiquées dans la proposition de la Commission Footnote 1: COM (79) 121 final. mais celle-ci n'a pas été en mesure de produire des documents justificatifs indiquant les sources de ces estimations.

4.5.3. Tant dans la proposition de la Commission Footnote 1: COM (79) 121 final. relative au programme 1980-83 que dans les délibérations du Conseil portant sur la limitation globale des dépenses, une comparaison a été établie entre les montants globaux des dépenses de personnel et ceux des dépenses opérationnelles. Ils se sont révélés à peu près équivalents. Pourtant, cette apparence est trompeuse car, comme dans le cas du programme 1977-80, les chiffres utilisés n'ont pas été établis sur une base comparable. Les chiffres concernant les dépenses de personnel se fondaient sur la valeur de la monnaie (c'est-à-dire sans tenir compte des effets de l'inflation au cours de la période 1980-83) alors que les chiffres relatifs aux dépenses opérationnelles étaient fondés sur la monnaie courante (c'est-à-dire compte tenu de l'inflation

théorique pendant la période 1980-83). Ceci s'est traduit par une sous-estimation de l'ordre de 7 % de la proportion des crédits destinés aux dépenses de personnel.

#### 2 4.6. Observations de la Cour relatives aux procédures de gestion

4.6.1. Le contrôle a mis en évidence un manque de procédures pour l'élaboration des rapports relatifs au programme pluriannuel 1977-80 après son achèvement (points 4.1., 4.2. et 4.3.).

Cela est particulièrement le cas pour les rapports financiers, où la position défendue par la direction du CCR est que les programmes pluriannuels constituent un cadre pour les activités du Centre et que des rapports d'évaluation des résultats de ces programmes ne sont pas spécifiquement exigés. La Cour estime néanmoins que, dans le souci d'une bonne gestion financière, ces programmes devraient constituer un instrument de planification en fonction duquel les résultats effectifs seraient appréciés et les rapports les concernant établis.

En outre, les décisions du Conseil ont fixé pour la période couverte par le programme des montants totaux de dépenses autorisés dont il faut tenir compte. De l'avis de la Cour, il est essentiel que la Commission produise, pour chaque programme pluriannuel, un rapprochement de ces montants totaux avec les crédits inscrits dans les budgets annuels ainsi qu'une comparaison avec les dépenses effectives, en plus des informations exigées pour la procédure normale de décharge budgétaire annuelle.

4.6.2. La Cour estime que, comme premier pas dans le sens d'une amélioration du contrôle de la gestion et d'une utilisation du système de comptabilité fonctionnelle (point 4.4.), la Commission devrait définir clairement les objectifs fondamentaux et les principes de ce système, en gardant à l'esprit la recommandation de la Cour (point 3.5.7.) concernant une définition plus précise de la méthode de contrôle budgétaire. L'étape suivante serait constituée par une étude exhaustive des différents points faibles tels que la justification de virements de crédits (ou de variations dans les dépenses), la présentation des données financières et le choix et l'utilisation des clés de répartition.

4.6.3. La Cour estime que l'absence, dans la proposition de la Commission Footnote 1: COM (79) 121 final. relative au programme 1980-83, tant de documents justificatifs (point 4.5.2.) que d'instructions formelles (point 4.5.1.) pour la préparation des données financières détaillées jette un doute sur la pertinence des procédures de préparation financière du programme en question.

4.6.4. Aux fins de comparaison, le calcul des totaux des dépenses de personnel et de fonctionnement relatives aux programmes pluriannuels devrait, à l'avenir, se faire sur une base commune, soit en valeur de la monnaie, soit en monnaie

courante (point 4.5.3.).

La Cour des comptes a adopté les observations présentées ci-avant en sa réunion du 7 octobre 1982.

Luxembourg, le 30 novembre 1982

Pour la Cour des comptes,

Pierre LELONG

Président

## 1 ANNEXE I

### 1 EXTRAITS DES PROCES-VERBAUX DES REUNIONS DU CONSEIL ARRETANT DES DECISIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES PLURIANNUELS

(Voir paragraphe 3.1.)

Programme 1977-80 (18.7.1977) :

La dotation de programme, fixée à 346 MUC, comprend :

- un montant de 150 MUC prévu pour les dépenses de fonctionnement qui constitue une évaluation forfaitaire exprimée en monnaie courante ;
- un montant de 196 MUC prévu pour les dépenses de personnel, évalué d'après les hypothèses de calcul retenues par la Commission dans sa proposition de programme du 5 mai 1976 (doc. R/1203/76 (ATO 57) + Corr. 1). Chaque fois que le Conseil décidera de modifier le niveau des rémunérations, la Commission l'informerá de l'incidence de cette modification sur la dotation du programme et le Conseil incorporera cette incidence dans la dotation du programme .

Programme 1980-83 (13.3.1980) :

Le Conseil précise que la dotation de programme, fixée à 510, 87 MUCE, comprend :

- un montant de 267, 3 MUCE correspondant aux dépenses de personnel évaluées au 1er janvier 1980. Après toute décision du Conseil portant modification du niveau des rémunérations, la Commission réévaluera ces dépenses et informera le Conseil de l'incidence corrélative de cette réévaluation sur l'enveloppe de programme ;
- un montant de 243,57 MUCE correspondant aux dépenses de fonctionnement et qui constitue une évaluation forfaitaire en monnaie courante .

## 1 ANNEXE II

### 1 ANALYSE, SELON LEUR DESTINATION, DES VIREMENTS EFFECTUES ENTRE 1977 ET 1979 DES CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES DE PERSONNEL AUX CREDITS RELATIFS AUX DEPENSES OPERATIONNELLES

##Tableau ANNEXE II PAGE 26##

1 ANNEXE III

1 COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

1 REPONSES AU RAPPORT SPECIAL DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LE CCR

1 REPONSES AU RAPPORT SPECIAL

1 DE LA COUR DES COMPTES SUR LE CCR

I. Dans un but de simplicité, les commentaires de la Commission sont regroupés suivant la classification adoptée dans le rapport de la Cour des Comptes, paragraphe 1.2 Summary of observations .

II. 1.2. Résumé des observations ; premier, deuxième, troisième, cinquième et dixième tirets.

Premier tiret

-- La façon dont le plafond des dépenses globales pour le programme 1977-1980 a été exprimé dans la décision du Conseil n'est pas satisfaisante (paragraphe 3.1. et 3.5.1.).

Deuxième tiret

-- si les plafonds de dépenses doivent figurer dans les décisions du Conseil, les conditions de ces plafonds devraient être exprimées clairement, avec spécification de toutes les exceptions autorisées (paragraphe 3.4., 3.5.2. et 3.5.3.).

Troisième tiret

-- Les liens destinés à concilier les deux niveaux d'autorisation budgétaire, c'est-à-dire la décisions de programme du conseil et le budget annuel, sont inadéquats (paragraphe 3.1., 3.4. et 3.5.4.).

Cinquième tiret

-- Les crédits autorisés pour les dépenses de personnel doivent rester limités à leur objectif spécifique (paragraphe 3.4.3. et 3.5.6.).

Dixième tiret

-- les totaux pluriannuels pour les dépenses opérationnelles de personnel doivent être calculés sur la même base aux fins de comparaison (paragraphe 4.5.3. et 4.6.4.).

Une bonne part des observation de la Cour concernent l'interprétation à donner aux dotations de programme et aux liens entre des dotations et les données budgétaires. Bien que présentées en plusieurs parties du Rapport, elles seront traitées globalement.

De fait, ces observations concernent largement les procédures du Conseil en la matière. Cependant, la Commission ayant participé aux décisions en question peut en donner une interprétation du mécanisme d'ensemble :

A l'occasion des deux décisions de programme successives, 1977-1980 et

1980-1983, on a cherché à respecter 2 conditions :

a) se prémunir contre les conséquences financières d'une inflation qui dépasseraient les hypothèses (notoirement modestes) sur lesquelles étaient fondés les calculs de la décision de programme.

C'est la raison pour laquelle le choix d'un montant maximum en monnaie courante a été imposé pour les dépenses opérationnelles.

En pratique, ce choix implique que, l'inflation étant supérieure aux hypothèses, ces volumes du programme se trouvaient réduits dans une proportion imposée par les circonstances économiques.

b) Le Conseil, dans sa formation recherche ne pouvait appliquer aux crédits destinés à la rémunération du personnel le procédé qu'il employait pour les dépenses opérationnelles. S'il l'avait fait, il aurait pris le risque de se trouver dans l'impossibilité d'appliquer les décisions relatives à la rémunération du personnel prises par le même Conseil mais dans une autre formation ( affaires générales ). Pour se prémunir contre ce risque, il a été décidé d'estimer les dépenses de personnel en valeur de la monnaie à la date du début de programme.

Il a été précisé en outre, que ces estimations seraient revues à l'occasion de chaque décision nouvelle sur les rémunérations.

La composante relative aux dépenses, opérationnelles, qui est exprimée en monnaie courante, ne peut être révisée que conformément à une nouvelle décision du Conseil portant révision du programme.

Par contre, les modifications du montant des dépenses de personnel ne représentent pas des dépassements du plafond correspondant mais sont au contraire les mises à jour de ce plafond conformément aux décisions prises par le Conseil en matière de rémunérations.

En définitive, les conséquences de ces mises à jour successives sont enregistrées par le biais des budgets annuels qui font apparaître notamment au niveau des échéanciers- les relèvements correspondants des dotations poste par poste et corrélativement du plafond global.

A noter qu'à aucun moment lors des deux décisions de programme considérées, n'a été mentionné le problème de la perméabilité entre les crédits de personnel et les crédits opérationnels. La distinction entre les deux a été introduite pour les raisons indiquées ci-dessus et non pas pour provoquer une restriction à l'exécution du budget fonctionnel du CCR et plus généralement aux dispositions du Règlement financier en la matière.

Ceci étant, l'accord intervenu récemment entre le Parlement, le Conseil et la Commission stipule notamment que IV 3 b) Afin de donner à la procédure budgétaire sa pleine signification, la fixation de montants maxima par règlement doit être évitée... .

En conséquence, et comme le note la Cour, ce fait nouveau devrait à l'avenir donner à cette affaire une toute autre signification.

III. 1.2. Résumé des observations ; quatrième tiret

Il y a lieu d'élaborer des règles claires pour le traitement budgétaire de l'année commune à deux programmes pluriannuels (1980), en examinant plus

particulièrement s'il convient d'appliquer les règles normales de report des crédits non utilisés (paragraphe 3.3. et 3.5.5.).

Le principe du programme glissant a été adopté de commun accord entre le Conseil et la Commission, avec l'avis favorable du Parlement.

La raison d'un tel mécanisme est d'assurer une continuité à moyen terme des activités de recherche, en réduisant les risques de discontinuité provoqués par les délais plus ou moins longs de la prise de décision pluriannuelle.

La périodicité de 3 ans pour la révision du programme correspond en outre à une perspective raisonnable au-delà de laquelle les prévisions de déroulement des activités et des coûts deviennent plus aléatoires.

En pratique le programme est exécuté pendant les trois premières années selon un rythme qui est celui initialement prévu et traduit budgétairement dans l'échéancier, plus ou moins affecté par les budgets successifs arrêtés par l'Autorité budgétaire.

Pour la quatrième année, et dans la mesure où le nouveau programme est adopté -ce qui a été jusqu'à présent le cas- les dotations résiduelles de l'échéancier ne sont plus prises en considération : le nouveau programme apporte une nouvelle dotation pluriannuelle, qui se substitue à la précédente dès l'année charnière .

Puisqu'il y a substitution, il n'y a lieu d'annuler ces dotations résiduelles qui de toutes façons sont prévisionnelles, et non pas budgétairement disponibles.

Le seul Conseil se borne alors à constater quelle part de la dotation précédente ne sera pas utilisée.

Quant aux crédits subsistants ou reportés des trois premiers exercices en question, ils demeurent en vigueur en vertu des dispositions du Règlement financier. Cette pratique ne correspond pas à une nécessité.

Elle peut même se révéler impossible s'il se trouve que la structure des thèmes et objectifs a été substantiellement modifiée d'un programme au suivant.

#### IV. Résumé des observations : sixième tiret

Il est nécessaire de définir de façon plus précise les niveaux de dépenses auxquels le contrôle budgétaire est réalisable et souhaitable (paragraphe 3.2. et 3.5.7.).

Le budget est formellement arrêté au niveau de chaque poste budgétaire du chapitre particulier à la recherche -poste correspondant à un thème de recherche, c'est-à-dire généralement à plusieurs objectifs- et, dans une certaine mesure, au niveau du tableau de correspondance qui constituent tous deux le niveau réglementaire.

Le plan financier -qui décompose le poste au niveau des objectifs de recherche et fait apparaître les comptes d'affectation- n'a pas cette valeur formelle et doit être considéré comme l'instrument au niveau de la gestion.

Dans le cadre des travaux inter-Directions générales mentionnés au point précédent l'analyse de ces différents documents budgétaires a permis entre autres de restituer le statut et le rôle des différents documents budgétaires et d'établir en conséquence la séparation formelle de la comptabilité réglementaire et la comptabilité de gestion, permettant notamment de délimiter clairement l'exercice

des compétences, qu'il s'agisse des gestionnaires, des ordonnateurs, du contrôle financier ou du comptable.

Dans ce cadre, l'importance majeure du tableau de correspondance -jusqu'à présent quelque peu négligé- a été mise en évidence.

C'est en particulier le niveau où s'effectuent les virements de crédits au sens du Règlement financier.

Il est prévu que les comptes de gestion périodiques, ou à la clôture de l'exercice, soient rendus dans le format de ce tableau de correspondance.

#### V. Résumé des observations ; septième tiret

Les programmes pluriannuels doivent constituer un instrument de programmation au regard duquel les résultats financiers effectifs sont mesurés et rapportés (paragraphe 4.1., 4.2., 4.3., et 4.6.1).

L'échéancier annexé au budget permet, par ses mises à jour successives, un recouplement entre la décision de programme et les budgets annuels, et ce au niveau des objectifs de recherche à l'intérieur des différents postes budgétaires. Ce recouplement est, en principe, vérifié chaque année par le Conseil, lors de la procédure budgétaire.

L'élaboration de cet échéancier est précédée, sur le plan interne, par une analyse à un niveau de détails voisin de celui du plan financier.

De fait, cette analyse basée sur le document de référence qui a permis l'évaluation initiale des dotations figurant en annexe à la décision de programme -document dont l'essentiel est, en début de programme communiqué pour information au Groupe des Questions Atomiques du Conseil.

Ce document de référence est mis à jour annuellement, en fonction des budgets approuvés et de leur exécution, afin de déterminer les crédits disponibles pour les exercices successifs.

La traduction budgétaire est effectuée dans ce cadre, en tenant cependant raisonnablement compte de l'évolution éventuelle des besoins en fonction de celle des travaux.

#### VI. Résumé des observations ; huitième tiret

La Commission devrait étudier les moyens d'améliorer le contrôle de gestion et l'utilisation du système comptable fonctionnel (paragraphe 4.4. et 4.6.2.).

L'analyse en profondeur de la structure et de la gestion des crédits de recherche, -dans le cadre des réglementations en vigueur et des outils existants- entreprise entre les différentes Directions générales concernées, au cours du 2ème semestre 1981, est terminée.

Des mesures tendant à simplifier la gestion et lui conférer toute la rigueur et la clarté désirables vont être mises en application dès l'exercice 1982. La séparation des comptabilités réglementaires et gestion, la délimitation de l'exercice des compétences, l'imputation sur les objectifs des moyens de réalisation, la rationalisation des mouvements de crédits, le compte rendu des opérations, constituent les principaux domaines concernés.

Ces mesures sont concrétisées par une nouvelle rédaction des règles internes de gestion.

A titre d'exemple, certaines opérations telle que celle du bâtiment d'administration d'Ispra, ne devraient normalement plus s'effectuer sinon en toute clarté.

Les travaux se poursuivront, au cours de 1982, dans une perspective plus large afin de parvenir, à moyen terme, à une plus grande efficacité de gestion des crédits de recherche en général. Le cadre réglementaire et les outils de gestion devront vraisemblablement être adaptés en conséquence.

#### VII. Résumé des observations ; neuvième tiret

Les procédures de préparation financière du programme 1980-1983 ne sont pas satisfaisantes (paragraphe 4.5. et 4.6.3.).

L'évaluation des dotations du programme pluriannuel et la traduction annuelle de ces dotations font l'objet d'études analytiques au niveau le plus fin à partir des données d'exécution, des moyens jugés nécessaires pour mener à bien les différents projets de recherche, et des possibilités pratiques de réalisation.

Cette analyse fait l'objet du document interne -dont il a déjà été question- annuellement remis à jour et qui sert de base aux instructions communiquées par le Directeur général aux services pour la préparation du budget de chaque exercice.

Cette remise à jour prend en particulier en considération les virements de crédits de toute nature effectués précédemment.

#### VIII. Remarques diverses

Paragraphe 3.2.2. Le deuxième alinéa paraît incorrect.

A titre d'exemple, le compte de gestion pour 1980 donne pour les dépenses du CCR :

- le relevé par postes et sous postes au Volume II, Section III, Commission, budget général,
- le relevé par objectif et catégorie au Volume Dépenses et recettes afférentes aux actions de recherche,
- les résultats des comptes d'affectation, Volume 3, Section 3, Commission, Annexe : crédits de recherche et d'investissement.

Le premier document se réfère au budget et au tableau de correspondance ; les deux autres sont à confronter au plan financier.

Paragraphe 4.4.4. Il est vrai que l'on a regroupé sur le compte d'affectation 1.20 la grande majorité des dépenses d'infrastructure y compris le coût des bâtiments techniques. Il s'agit d'un choix de doctrine.