

**RAPPORT CONCERNANT LES DEPENSES RELATIVES
A L'ANNEE EUROPEENNE DU TOURISME
(AET)**

Rapporteur : M. M. THOSS, Membre de la Cour des comptes, responsable
du secteur de contrôle

Dépenses de fonctionnement des institutions,
Office des Publications,
Bureaux extérieurs et délégations,
Écoles européennes,
Subventions

TABLE DES MATIERES

1. INFORMATIONS GENERALES 1.1 - 1.12

Introduction 1.1

Les objectifs de l'Année Européenne

du Tourisme (AET) 1.2 - 1.4

La structure organisationnelle 1.5 - 1.6

Les actions envisagées et le plan
de travail 1.7 - 1.8

Le coût estimé de l'AET 1.9

Les crédits budgétaires 1.10 - 1.11

Le calendrier de l'AET 1.12

2. LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE 2.1 - 2.2

Les objectifs et l'approche du contrôle 2.1 - 2.2

3. OBSERVATIONS 3.1 - 3.32

Remarque générale 3.1 - 3.2

Observations concernant l'organisation 3.3 - 3.8

Le cadre organisationnel 3.3 - 3.4

Le rôle du consultant externe 3.5 - 3.6

Le rôle du comité d'organisation 3.7

La planification des actions 3.8

Observations concernant les procédures d'attributions des marchés et l'octroi
des subventions 3.9 - 3.18

La passation des marchés 3.10 - 3.11
L'octroi de subventions 3.12 - 3.13
Modification des conditions
contractuelles 3.14 - 3.15
Le cautionnement préalable 3.16
Justifications des dépenses 3.17
Le contrôle de l'exécution des contrats 3.18

Observations concernant la gestion budgétaire 3.19 - 3.23

Dispersion des crédits budgétaires 3.19
Les dépenses effectives 3.20 - 3.22
Engagement des dépenses 3.23

Observations relatives à la bonne gestion financière 3.24 - 3.31

Paiements de services non rendus 3.24
Le logo de l'AET 3.25
Inauguration de l'AET 3.26 - 3.27
Le projet EUROPUZZLE 3.28 - 3.29
Les actions cofinancées 3.30
Les actions totalement à charge du budget
communautaire 3.31

4. CONCLUSIONS 4.1 - 4.7

1. INFORMATIONS GENERALES

Introduction

1.1. Le présent rapport se réfère aux dépenses effectuées à l'occasion de l'organisation de l'Année Européenne du Tourisme (AET) en 1990. L'enquête a été demandée par le Parlement européen, qui par lettre du 13 novembre 1990 de son Président a souhaité un avis de la Cour des comptes concernant l'utilisation des crédits alloués au budget 1990 pour l'Année Européenne du Tourisme. A cet égard, il a été estimé opportun de présenter un rapport spécial, compte tenu du caractère particulier du sujet, de l'utilisation de ressources concernant plusieurs exercices (de 1989 à 1991) et afin de couvrir de manière globale l'ensemble des dépenses (7,7 Mio ECU).

Les objectifs de l'AET

1.2. L'intention de déclarer l'année 1990 comme AET a fait initialement l'objet de la résolution du Parlement Européen du 22 janvier 1988 qui proposait, entre autres, que 1990 soit proclamée "Année Européenne du Voyageur"¹. Cette initiative a été formellement présentée le 18 octobre 1988 par la Commission des C.E. au Conseil sous forme d'une proposition de

décision². Ensuite et après l'avis favorable du P.E³, le Conseil a adopté la décision 89/46/CEE du 21 décembre 1988⁴ portant sur un programme d'actions pour l'Année Européenne du Tourisme (1990).

1.3. Selon ladite décision, les objectifs de l'AET ont été définis comme suit :

a) préparer l'avènement du grand espace sans frontières mettant à profit le rôle intégrateur du tourisme dans la création de l'Europe des citoyens,

b) souligner l'importance économique et sociale du secteur du tourisme, entre autres dans le cadre de la politique régionale et de la création de nouveaux emplois.

1.4. A ces fins, des actions coordonnées de la Communauté, des Etats membres et des organisations privées devaient être entreprises, visant en particulier à:

a) encourager une meilleure connaissance de la part des citoyens des Etats membres, et notamment des jeunes, des cultures et des modes de vie des autres Etats membres,

b) promouvoir une meilleure distribution du tourisme dans le temps et dans l'espace en respectant la qualité de l'environnement, notamment en encourageant l'étalement des vacances et le développement d'alternatives au tourisme de masse, de nouvelles destinations et de nouvelles formes de tourisme,

c) promouvoir le tourisme intracommunautaire, notamment en facilitant la circulation des voyageurs, ainsi que le tourisme vers l'Europe en provenance de pays tiers.

La structure organisationnelle

1.5. Le cadre organisationnel pour la réalisation de l'AET était déterminé par la décision 89/46/CEE. Selon les dispositions de la décision (article 4) la Commission était chargée de prendre les mesures appropriées pour la mise en oeuvre du programme de l'AET, en consultation avec le comité d'organisation. Ce dernier a été institué par l'article 5 de la même décision qui en définit en plus sa composition (au maximum deux représentants par Etat membre et présidé par un représentant de la Commission). Le Comité devait être consulté au sujet de la préparation et de la coordination des actions et notamment de la sélection des projets à cofinancer et examiner, sur demande, toute autre question y relative. Les Etats membres étaient invités à identifier des projets appropriés pour un financement communautaire, à contrôler leur exécution et à faire rapport à la Commission.

1.6. La Commission de son côté, afin d'organiser les activités de l'AET et de

pouvoir les coordonner, a constitué une Unité de gestion, intégrée à la Division "Tourisme" de la DG XXIII (Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale). Cette unité se composait d'agents de la Commission (fonctionnaires, auxiliaires), d'experts nationaux détachés et de cadres d'une firme de consultants externes engagés initialement pour la "gestion technique" de l'AET. En plus du Comité d'organisation (appelé en fait "comité de gestion"), des comités nationaux ont été créés dans chaque pays afin de décider du déroulement local de l'AET, d'évaluer les projets nationaux et de recommander leur financement à l'Unité de gestion. Enfin, un réseau de correspondants locaux, mis en place à partir de la fin du mois de février 1990, travaillait à mi-temps dans les bureaux de la Commission dans les Etats membres (à l'exception du Luxembourg). Leurs tâches étaient entre autres la diffusion de l'information, l'établissement et le développement des contacts avec la presse et les organisations touristiques du pays, la contribution aux initiatives de l'AET, etc.

Les actions envisagées et le plan de travail

1.7. La décision 89/46/CEE a défini dans son annexe les actions envisagées durant l'AET, en les classifiant dans les trois catégories suivantes :

a) Actions sans implications financières pour le budget communautaire (actions volontaires à mener par les opérateurs du secteur tourisme, comme les réductions de prix sur les moyens de transport, l'utilisation du logo AET, la propagation d'informations dans les mass-média, etc.),

b) Actions cofinancées par le budget communautaire, dont :

i) actions pilotes pour promouvoir le tourisme hors saison, le tourisme culturel, rural et social, ainsi que d'autres formes du tourisme, et,

ii) actions aptes à développer les voyages des jeunes.

c) Actions à financer totalement par le budget communautaire, à savoir :

i) prix et concours,

ii) campagnes d'information et de publicité, et

iii) administration et logo pour l'Année.

Pour chaque catégorie d'actions sus-mentionnées le coût estimatif a été déterminé. Pour les actions à cofinancer, sont également indiquées les modalités concernant le plafond de financement (40%), la procédure de leur approbation, le calendrier des décisions à prendre et les formalités de

remboursement.

1.8. Une programmation concernant les actions à réaliser au cours de l'AET a été présentée en octobre 1989 dans un plan de travail élaboré par l'Unité de gestion. Ce dernier définissait entre autres les conditions nécessaires pour la réussite totale de l'Année, les organes de gestion et leurs compétences (comité de gestion, comités nationaux, unité de gestion, comités consultatifs) et comportait une liste provisoire des projets à cofinancer et un catalogue des initiatives de nature tant paneuropéenne que nationale programmées. Un chapitre était consacré au sponsoring et à son rôle clé dans les activités de l'AET.

Le coût estimé de l'AET

1.9. A l'article 3 de la décision 89/46/CEE il est prévu que "le montant estimé nécessaire pour financer, dans la limite des crédits inscrits au budget au titre de chaque exercice, le programme pour l'année européenne du tourisme s'élève à cinq Mio ECU" (ce montant ne comprend pas les 0,8 Mio ECU de dépenses administratives). Dans l'annexe de la décision sont énoncés les coûts estimatifs pour chaque catégorie d'actions envisagées et l'exercice concerné, comme suit :

a) Actions sans implications financières

b) Actions cofinancées

i) Actions pilotes coût estimé: 1,5 Mio ECU

ii) Actions aptes à développer les

voyages des jeunes coût estimé:

1,0 Mio ECU

c) Actions à financer totalement par le budget

communautaire

i) Prix et concours coût estimé: 0,3 Mio ECU

ii) Campagnes

d'informations coût estimé 1989: 0,9 Mio ECU

Campagnes

d'informations coût estimé 1990:

1,3 Mio ECU

iii) Dépenses

administratives coût estimé 1989:

0,3 Mio ECU
Dépenses
administratives coût estimé 1990:
0,5 Mio ECU

TOTAL 5,8 Mio ECU

Les crédits budgétaires

1.10. Il est à noter que les dépenses administratives étaient à financer par les crédits opérationnels (chapitre B-58) des budgets 1989-1990. La disponibilité des autres montants (au total cinq Mio ECU) n'était pas clairement indiquée par ladite décision.

1.11. Les crédits nécessaires pour le déroulement de l'AET ont finalement été ouverts tant à la partie B du budget de la Commission (crédits opérationnels) qu'à la partie A (crédits de fonctionnement). Plus particulièrement, et selon les commentaires de l'avant-projet de budget 1989, un montant de 2,3 Mio ECU a été prévu à la partie B du budget (article B-587 "Actions dans le domaine du Tourisme"), destiné à couvrir les dépenses pour la préparation de l'AET. Au contraire, pour l'exercice 1990, une ligne budgétaire distincte a été créée à la partie A du budget (poste A-3052 "Année européenne du Tourisme"), dotée de 4,6 Mio ECU. Enfin, un montant de 566.374 ECU, encaissé en 1990, au titre de la participation des pays de l'AELE à l'AET, a été géré hors budget. Ainsi, les crédits mis à disposition de la Commission pour l'AET se sont élevés à environ 7,5 Mio ECU au total (2,3 Mio ECU à l'exercice 1989 et 5,2 Mio ECU en 1990).

Le calendrier de l'AET

1.12. Les décisions, les actions et les manifestations les plus importantes ayant eu lieu pendant l'AET sont présentées par ordre chronologique dans le tableau 1 joint en annexe.

2. LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE

Les objectifs et l'approche du contrôle

2.1. Après une analyse de la structure organisationnelle et des systèmes appliqués, l'audit a porté sur la légalité et la régularité des dépenses effectuées et sur la bonne gestion des crédits utilisés aux fins du programme d'actions. Plus particulièrement ont été vérifiées :

a) La correcte application des dispositions de la décision 89/46/CEE;

b) les procédures suivies pour l'attribution des contrats de sous-traitance et

leur exécution aussi bien que pour la passation des autres marchés;

c) l'application des dispositions réglementaires en ce qui concerne les actions cofinancées par le budget communautaire (éligibilité, approbation et contrôle de l'exécution);

d) la vérification des mécanismes éventuellement mis en place par la Commission pour l'évaluation globale de l'action "AET".

2.2. Afin d'atteindre les objectifs du contrôle, a été examinée la quasi totalité des contrats concernant les services des prestataires externes (consultants, experts détachés et correspondants locaux), les opérations les plus significatives (lancement et inauguration de l'AET, Eurovision Song Contest, concert "The Wall", tournées de montgolfières, foires, jeu EUROPUZZLE, concours, etc.) et une partie (environ 22%, pour un montant de 1,4 Mio ECU) des 269 projets organisés par les Etats membres et cofinancés par la Commission.

3. OBSERVATIONS

Remarque générale

3.1. L'examen a permis de formuler plusieurs observations qui mettent en cause la légalité et la régularité de certaines dépenses aussi bien que la bonne gestion des crédits y alloués. Les observations résultant du contrôle concernent en particulier :

a) le plan administratif et organisationnel,

b) les procédures appliquées pour la passation des contrats et leur exécution, l'octroi des subventions financières et l'utilisation de celles-ci par les bénéficiaires,

c) le respect de la réglementation budgétaire et comptable,

d) la gestion financière relative à l'ensemble de l'AET.

3.2. L'absence dans certains cas de dossiers complets, bien documentés et en ordre, et le fait que certains agents (consultants externes et experts détachés) concernés ont entre-temps quitté la Commission n'ont pas facilité le travail de contrôle. Ceci a été pratiquement le cas pour les contrats conclus avec les consultants externes, la participation aux foires touristiques, les concours, etc. Il est également à noter que, dans d'autres cas, les documents de base (contrats et bons de commande) n'étaient pas datés.

Observations concernant l'organisation

Le cadre organisationnel

3.3. Le cadre organisationnel prévu à la décision 89/46/CEE (voir point 1.5) n'a pas été respecté. En effet, des organes différents de ceux prévus par la décision ont été mis en place (unité de gestion, comités nationaux, comités consultatifs, réseau des correspondants locaux).

3.4. Quant à la Division "Tourisme" de la DG XXIII, responsable de l'organisation de l'AET, celle-ci n'a pas été suffisamment étoffée. Pratiquement elle n'a pu compter que sur des agents auxiliaires et experts nationaux détachés. Ainsi, des dossiers très importants pour l'AET ont été gérés par du personnel non-permanent et externe et dont les connaissances et l'expérience acquise dans le domaine ont été perdues avec leur départ.

Le rôle du consultant externe

3.5. Pour l'organisation et la gestion de l'AET la Commission a en outre fait appel à des services de consultants et de prestataires externes. Cette coopération s'est concrétisée notamment au sein de l'"Unité de gestion". Selon le contrat signé le 9 juin 1989 la firme choisie par la Commission s'est vue confier la responsabilité pour "the technical management" de l'AET. En pratique, elle a constitué l'élément déterminant de la gestion préparatoire de l'AET. Ses représentants au sein de l'unité de gestion étaient, en fait, chargés de compétences appartenant soit au comité d'organisation ("assessment of all applications"), soit aux Etats membres ("monitor the success of Community projects"), et d'attributions dont certaines purement internes à la Commission même ("process the engagement of funds for the projects selected, review the applications for payment for each project", etc.). Le fait de permettre à cette firme de jouer un tel rôle allant bien au-delà de celui d'un consultant externe, n'a d'ailleurs pas trouvé l'accord de tous les comités nationaux.

3.6. Enfin, il faut noter que le contractant externe était également chargé, par contrat, de la recherche, sur paiement d'une commission de 20%, de sponsors afin d'élargir et de développer les activités de l'AET, ce qui n'était nulle part prévu par la décision 89/46/CEE.

Le rôle du comité d'organisation

3.7. L'examen de la documentation disponible a montré une dégradation significative du rôle du Comité d'organisation, organe chargé de compétences essentielles en vue de la réalisation de l'AET. En premier lieu, sa composition n'a pas été établie conformément aux dispositions de la décision 89/46/CEE. Ce Comité n'a pas été systématiquement consulté, même pour des projets importants. Il ne s'est pas réuni régulièrement, comme prévu par la décision 89/46/CEE, en ce qui concerne l'approbation des projets à cofinancer. Plus particulièrement, la procédure concernant la sélection et l'approbation des projets éligibles pour une aide communautaire ne s'est pas déroulée

conformément à la décision 89/46/CEE. En effet, au lieu d'en saisir le Comité, la sélection des projets à cofinancer a été faite par la Commission et les Comités nationaux, alors que le Comité d'organisation était seulement informé et cela même de façon irrégulière. Au sujet du concert "The Wall", le comité d'organisation de l'AET n'a pas été saisi du tout.

La planification des actions

3.8. En ce qui concerne la planification et la préparation des actions à réaliser au cours de l'AET, il est à mentionner l'absence d'une programmation conforme aux dispositions de la décision 89/46/CEE. Un plan de travail, élaboré en réalité par la firme des consultants externes, (voir point 1.8) a été présenté par l'Unité de gestion en octobre 1989. Ce plan était le reflet d'une vision trop ambitieuse et coûteuse par rapport aux possibilités de l'AET. En dépit des ressources financières bien déterminées et limitées par la décision 89/46/CEE, ont été ainsi prévues plusieurs initiatives (tournées de montgolfières, super production TV et primes de vacances pour un Mio ECU, ambassadeurs de l'Europe, etc.) dont le financement aurait dû être couvert par des sponsors et qui n'ont donc pas pu avoir lieu dans les proportions prévues, faute de moyens disponibles.

Observations concernant les procédures d'attribution des marchés et l'octroi de subventions

3.9. L'analyse des dépenses relatives à l'AET a mis en évidence certaines faiblesses concernant les procédures d'attribution des marchés, la conclusion et l'exécution des contrats, la modification des dispositions contractuelles et l'octroi de subventions. Il est à rappeler à cet égard l'absence de transparence et de documentation concernant les dépenses effectuées au cours de l'AET.

La passation des marchés

3.10. L'examen des dossiers du point de vue des procédures appliquées a fait ressortir certaines questions concernant la passation des marchés. Ainsi, le choix du consultant n'a pas fait l'objet d'une publicité suffisante. En particulier dix firmes sélectionnées sur base d'une liste interne à la Commission ont été invitées à présenter une offre. Seules deux firmes ayant donné suite, une nouvelle invitation à soumissionner a été adressée à soixante firmes, par ailleurs sélectionnées sur base de manifestations d'intérêt pour la plupart étrangères au domaine concerné. Ce dernier appel à la concurrence n'a pas fait l'objet d'une publication au Journal Officiel des Communautés.

3.11. Pour le même appel d'offres, on a pu constater que le cahier des charges ne comportait aucune obligation pour les fournisseurs de joindre des documents prouvant leur capacité économique. De même, cet élément n'a pas été pris en considération lors de l'évaluation des offres, le contrat étant finalement passé avec la firme la moins disante. A cet égard, il est à souligner

que la firme adjudicataire dont la capacité financière était limitée par rapport aux obligations à assumer (son capital social étant de 100.000 BFR) n'a pas pu par la suite faire face à ses obligations et a résilié son contrat avec la Commission le 15 octobre 1990.

L'octroi des subventions

3.12. Dans certains cas de prestations de service et/ou d'exécution des travaux, la Commission a préféré la forme de la subvention financière au lieu de conclure des contrats écrits. Plus particulièrement, pour l'inauguration de l'AET, la Commission a décidé d'octroyer une subvention alors qu'il s'agissait d'une manifestation destinée à être assurée à 100% par la Commission. De ce fait, l'attribution de l'organisation de cet événement aurait du avoir lieu sous la forme de contrat écrit, conclu après avoir suivi les procédures réglementaires (appel à la concurrence, avis CCAM, etc.).

3.13. De même, pour la participation aux foires du tourisme, la Commission a versé des montants en cofinancement alors qu'il s'agissait de prestations de services bien précises (location de surfaces pour les stands et autres activités médiatiques). Egalement pour le cas du projet EUROPUZZLE, la Commission a conclu par entente directe un contrat avec une société pour la production d'un jeu télévisé (52 clips pour une somme de 154.711 ECU), pour accorder ensuite à la même firme un montant de 200.000 ECU sous forme de subvention, pour la réalisation du même jeu pour les pays européens de l'Est.

Modification des conditions contractuelles

3.14. Dans deux cas les contrats finalement signés avec les adjudicataires contenaient des dispositions différentes par rapport à celles approuvées par la Commission consultative des achats et des marchés (CCAM):

a) Une opération médiatique a été réalisée consistant en une tournée européenne de montgolfières. Cette action a été confiée par contrat à une société pour un montant de 250.000 ECU. La comparaison entre les spécifications de l'appel d'offres, l'offre du contractant, sur laquelle l'avis CCAM a été émis, et le contrat, signé le 1er avril 1990, a révélé des divergences importantes. En effet, le contrat diffère par rapport à l'appel d'offres et à l'offre retenue, en ne prévoyant que deux montgolfières de 1.970 m³, pour un prix leasing de 24.500 UKL (33.215 ECU), alors que l'offre était faite pour la construction de trois montgolfières de 2.200 m³ à un prix de 44.823 UKL (60.767 ECU). Pour compenser la différence de prix sans modifier le prix global de l'offre (250.000 ECU), on a augmenté par la suite le nombre des pays à visiter (de 14 à 18) et des meetings auxquels participer (de 23 à 30).

b) De même pour le projet EUROPUZZLE. Le contrat finalement conclu ne

correspond pas au projet soumis à l'approbation de la CCAM et notamment pour ce qui est de l'article 3 (prix et conditions de paiement), déterminant pour la bonne exécution du contrat.

3.15. La coopération initialement établie par contrat entre la firme des consultants externes et la Commission pour la période juin - décembre 1989 a été reconduite avec la conclusion de deux autres contrats consécutifs. Or, ces derniers en apportant des modifications significatives (objet du contrat, tarifs journaliers de prestations, acompte à payer, sponsoring) par rapport au premier ne pouvaient pas être considérés comme une simple prolongation de celui-ci. De l'avis de la Cour, la Commission aurait dû réouvrir la procédure de sélection du contractant.

Le cautionnement préalable

3.16. L'article 56 du Règlement financier du 21 décembre 1977 (applicable jusqu'en mars 1990), prévoit qu'en garantie de l'exécution des marchés, il peut être exigé des entrepreneurs la constitution d'un cautionnement préalable. Pour les travaux d'un montant supérieur à 200.000 ECU, le cautionnement est obligatoire. En dépit de ces dispositions, applicables dans au moins trois des cas ci-dessous, la Commission n'a pas exigé un tel cautionnement de bonne exécution lors de la conclusion de certains contrats. Ceci concerne les contrats avec la firme des consultants externes (montants respectivement de 285.833 ECU, 199.155 ECU et 131.500 ECU), le contrat pour l'Eurovision Song Contest (montant 200.000 ECU), le contrat pour le concert "The Wall" (montant 300.000 ECU) et le contrat pour l'opération montgolfière (montant 250.000 ECU). Il est à noter que le choix de l'octroi des subventions financières au lieu de la conclusion d'un contrat écrit, (p.ex. 200.000 ECU pour le projet EUROPUZZLE) permet de ne pas suivre l'application des dispositions contraignantes du cautionnement préalable.

Justifications des dépenses

3.17. Pour la conclusion de certains contrats et surtout pour la fixation des rémunérations et des prix, l'absence de transparence a été significative, ce qui n'a pas permis à la Cour de vérifier les éléments de la négociation, de l'appréciation et de la détermination des conditions financières. Ainsi :

a) En ce qui concerne (point 1.6) la mise en place par la Commission d'un réseau de correspondants travaillant à mi-temps dans les Etats membres (sauf Luxembourg), la rémunération pour chaque personne a été fixée forfaitairement à 18.000 ECU, plus les frais de voyage et de séjour sur présentation des pièces justificatives (coût total 265.000 ECU environ). Néanmoins, il n'a pas pu être déterminé comment et sur base de quels critères la rémunération a été fixée forfaitairement et de façon identique pour tous les pays. Il est à noter que la durée d'un contrat est plus longue que celle des autres (12 mois au lieu de 11 mois).

b) De même, pour le contrat de l'Eurovision Song Contest, la lettre de l'organisateur demandant la coopération de la Commission et sa contribution financière (200.000 ECU) est datée du 5 mai 1990, jour de l'événement. La proposition d'engagement a été visée le 3 mai 1990 et l'ordre de paiement pour la première tranche (80%) le 4 mai 1990. Il n'a pas été possible de retracer les modalités de préparation de cette manifestation et l'exécution par la Commission des prestations prévues au contrat, qui d'ailleurs n'était pas daté.

c) Pour le concert "The Wall" (300.000 ECU) en date du 21 juillet 1990, la Commission, en signant la convention, a accepté de payer 80% du prix du contrat au moment de la signature et d'assurer des conditions difficilement réalisables en temps utile (production de messages, matériel publicitaires et autres) alors que le Contrôleur financier n'a donné son visa que le 19 juillet 1990.

Le contrôle de l'exécution de contrats

3.18. Enfin, le contrôle par la Commission de la bonne exécution de certains contrats et des engagements pris par les bénéficiaires des subventions a présenté de nombreuses faiblesses. A fait notamment défaut la mise en place d'un système pour l'enregistrement et la vérification de la présence des contractants dans les bureaux de la Commission (consultants externes, contrat d'un consultant pour 4 mois, contrat d'un expert pour l'opération montgolfière, etc.). Dans le cas de l'octroi de subventions financières, certains engagements pris par les bénéficiaires n'ont pas été respectés et cela sans réaction immédiate de la part de la Commission. Par exemple, la date limite pour la transmission à la Commission des documents prouvant l'exécution des projets financés n'a pas été observée. De plus, les documents à transmettre (rapport sur l'action, relevé de compte certifié, état financier accompagné des pièces justificatives certifiées, rapport de l'organisation comptable, le cas échéant) n'étaient pas toujours complets et définitifs.

Observations concernant la gestion budgétaire

Dispersion des crédits budgétaires

3.19. Les crédits destinés à couvrir les dépenses de l'AET ont été dispersés entre plusieurs lignes budgétaires, dans les deux parties du budget et leur utilisation a été effectuée au cours de trois exercices successifs (lignes budgétaires B-5870, A-3052 et A-3052 HB pour les exercices 1989, 1990 et 1991). De cette façon, et compte tenu de l'absence d'une comptabilité analytique pour l'enregistrement des dépenses de l'AET, la transparence budgétaire n'a pas été assurée, notamment dans les cas où le premier paiement a été effectué sur les crédits du poste budgétaire B-5870, alors que le paiement du solde a été fait à charge du poste A-3052.

Les dépenses effectives

3.20. Dans la décision 89/46/CEE, le coût total pour l'AET, dépenses administratives incluses, a été estimé à 5,8 Mio ECU. Selon le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'AET⁵, le montant total des crédits engagés s'est élevé à 8,05 Mio ECU. En revanche, le montant correspondant déterminé lors du contrôle a été de l'ordre de 8,11 Mio ECU, ce qui conduit à constater que l'ensemble des ressources consenties pour l'AET a été majoré de 40% par rapport au montant estimé nécessaire selon la décision du Conseil.

3.21. Les paiements effectués au cours des trois exercices successifs (1989, 1990 et 1991) et qui correspondent aux dépenses effectives de l'AET, s'élèvent à 7,74 Mio ECU.

3.22. Les ressources financières utilisées pour l'AET, par catégorie d'actions et par exercice, sont indiquées analytiquement au tableau 2 du présent rapport.

Engagement des dépenses

3.23. Au plan de la gestion financière on a aussi constaté un nombre d'autres irrégularités à l'égard de l'application du Règlement financier, notamment en matière d'engagement de dépenses.

a) Selon le Règlement financier toute mesure destinée à provoquer une dépense à la charge du budget doit faire préalablement l'objet d'une proposition d'engagement de la part de l'ordonnateur compétent, visée par le Contrôleur financier. Cette disposition n'a pas été suivie dans quatre cas d'un montant global de 968.310 ECU.

b) Le principe de l'annualité du budget n'a pas été respecté dans le cas du bon de commande n° 142/89 pour 2.354.804 BFR (55.303 ECU). La commande étant passée en 1989, son engagement a été fait sur les crédits de la même année, sans que le report de ceux-ci ne soit ensuite correctement évalué. De ce fait, son paiement a dû être effectué en 1990, conjointement sur les crédits reportés de l'article B-587 du budget (1.072.334 BFR soit 21.184 ECU) et sur les crédits propres du poste A-3052 (1.282.470 BFR soit 30.119 ECU).

Observations relatives à la bonne gestion financière

Paiements de services non rendus

3.24. Concernant les dépenses de l'AET, il faut noter que le respect du principe coût/efficacité et du critère d'économie a fait souvent défaut. Ci-après sont données les observations retenues à cet égard.

a) Parmi les obligations contractuelles de la firme des consultants externes engagée par la Commission, avait été prévue la création d'un réseau de correspondants locaux, conformément aux spécifications techniques de l'appel d'offre reprises par la firme (sur base de laquelle le contrat CE-89-012 a été conclu), pour un coût de 70.000 ECU (10 agents à 500 ECU/jour pour 2 jours par mois). Or, la Commission a payé en totalité ledit montant, bien que le réseau en question n'ait pas été opérationnel.

b) Le premier contrat signé avec la firme des consultants externes prévoyait (article 5) le remboursement des frais de poste, des télécommunications et des voyages à concurrence de 35.000 ECU, sur présentation des factures mensuelles accompagnées des pièces justificatives. L'examen des pièces justificatives présentées n'a pas permis de s'assurer que les dépenses réclamées ont été faites pour l'exécution exclusive du contrat en question. Il s'agit plus particulièrement de factures de téléphone, achat de matériel de bureau et des billets d'avion.

c) Pour ce qui concerne le troisième contrat conclu avec la même firme de consultants externes, au coût estimé à 131.500 ECU, les conditions de paiement prévoyaient le paiement de 40% du montant global comme acompte et le reste en mensualités sur présentation des factures détaillées. Cet acompte de 40% (52.600 ECU) a été payé pour des prestations restant à fournir et sans aucune garantie de leur exécution. De plus, pour le même contrat, seules deux factures mensuelles ont été payées par la Commission pour les périodes du 15 juin au 15 juillet et du 15 juillet au 14 août. Les montants, facturés à 22.785 et 26.785 ECU respectivement, correspondaient à 44 jours de prestations par personne, alors que selon les conditions du contrat, l'on devait facturer seulement 34 jours par personne au maximum (montant payé en plus: 10 jours x 500 ECU x 2 personnes = 10.000 ECU).

Le logo de l'AET

3.25. En ce qui concerne le logo de l'AET choisi par la Commission (douze étoiles en cercle avec un oiseau au milieu), la Commission a payé 10.000 ECU sans que les questions de la propriété et de droit d'utilisation aient été réglées préalablement.

Inauguration de l'AET

3.26. Suite à un téléfax du 22 novembre 1989 envoyé par le "Department of Tourism and Transport of Ireland", la Commission a communiqué au demandeur par écrit (lettre du 21 décembre 1989) sa décision de contribuer aux frais de l'inauguration de l'AET à organiser par le Département le 30 janvier 1990 à Dublin. Une déclaration d'acceptation de la subvention financière a été signée par le bénéficiaire le 5 janvier 1990. Le montant accordé a été fixé, selon un budget prévisionnel, à 118.000 ECU au maximum. Néanmoins, les deux paiements effectués se sont élevés à

120.000 ECU. De plus, étant donné que le coût final de cette manifestation, selon le relevé de compte du 26 avril 1990 communiqué par l'organisme bénéficiaire, s'est finalement élevé à 112.809 IRL (soit 147.671 ECU), l'organisme en question a initialement réclamé par écrit à la Commission le paiement de la différence entre le coût total et les montants déjà payés (27.671 ECU).

3.27. Ce solde n'ayant pas été réglé entretemps, le "Department of Tourism and Transport of Ireland" a porté à charge de la Commission le 17 septembre 1990 les frais de transport et d'administration d'une réunion sur le tourisme (29.086 ECU). La Commission a procédé finalement au paiement dudit montant en décembre 1990 sur base d'un bon de commande non daté. A cet égard, il n'a pas été possible de trouver de preuves concernant l'accord préalable de la Commission pour l'organisation de la réunion en question ni la justification des dépenses.

Projet EUROPUZZLE

3.28. Pour le projet EUROPUZZLE (coût 154.711 ECU) (voir point 3.13) l'article 3 du contrat y relatif prévoyait le paiement d'un montant égal à 30% à la date de démarrage de la production des 52 clips, 30% dans les 30 jours suivant l'acceptation par des chaînes de télévision des 52 clips et le solde dans les 30 jours suivant la présentation des garanties d'achat des 52 numéros en question par les chaînes européennes. De l'avis de la Cour, la Commission a accepté des dispositions contractuelles trop vagues pour garantir la bonne exécution du contrat. En plus la Commission n'a pas pu apporter des preuves concrètes permettant de justifier le paiement de la 2ème et de la 3ème tranche.

3.29. Enfin, il est à souligner le fait que la Commission a accordé, le 20 décembre 1990, à la même firme un montant de 200.000 ECU pour la réalisation du projet "EUROPUZZLE" destiné aux pays de l'Europe de l'Est, sous forme de subvention, alors qu'il y avait un contrat en cours et sans avoir pratiquement évalué les résultats de la première action.

Les actions cofinancées

3.30. Une grande partie des ressources financières de l'AET a été consacrée au cofinancement des diverses actions organisées par les Etats membres. L'aide financière de la Commission, correspondant au maximum à 40% du coût réel de chaque projet, a été attribuée sur base d'une déclaration type signée par les intéressés. Dans cette déclaration étaient déterminées certaines conditions et obligations du bénéficiaire vis-à-vis de la Commission, ainsi que le montant accordé et son mode de paiement (80% après la réception de la déclaration signée et le solde après l'envoi des documents justificatifs). Le système de gestion et de contrôle de l'utilisation des subventions financières accordées n'a pas été conforme aux principes de la bonne gestion financière. Les cas suivants ont été notés parmi les 58 projets examinés :

- a) le montant effectivement payé aux bénéficiaires a été souvent supérieur à 40% du coût définitif de l'action,
- b) la Commission a procédé au paiement des soldes dus, en l'absence des documents adéquats ou sur base des coûts prévisionnels,
- c) des paiements ont été faits avec un retard inacceptable allant jusqu'à 12 mois,
- d) des actions ont été financées malgré le fait que leur fin se situait après la conclusion de l'AET 1990,
- e) un projet a été annulé sans recouvrement du premier paiement de 80% du montant (40.000 ECU),
- f) des premiers paiements (soit à 80% soit à 100%) ont été faits pour la première fois en 1991, même après la clôture de l'AET,
- g) pour une action pour laquelle un montant de 1.110 ECU a été initialement accordé, ont été versés 8.000 ECU, payés sur présentation par l'intéressé d'une facture de 8.000.000 LIT (soit 5.180 ECU).

Les actions totalement à charge du budget communautaire

3.31. Les constatations suivantes se réfèrent à des activités totalement à charge de la Commission. Egalement dans ce type d'actions de nombreuses faiblesses ont été constatées. Ainsi :

a) Pour la "participation aux foires du tourisme" qui étaient considérées par la Commission comme "campagnes d'information" à financer de ce fait à 100%, les charges financières à supporter par la Commission ont été finalement qualifiées d'"aide financière" aux organisateurs des foires. Contrairement à la décision 89/46/CEE, le montant accordé était fixé à 50% du coût de la manifestation sur base d'une estimation élaborée par l'intéressé. Il a été prévu le paiement de 80% du montant accordé à la réception de la déclaration type signée par le bénéficiaire, le solde étant réglé après réception de certains documents (rapport sur l'action, relevé de compte accompagné des pièces justificatives certifiées, etc.). Pour ces dépenses concernant un total de 535.840 ECU les dispositions de la déclaration type n'ont pas été respectées. Ont été notés :

i) dans six cas parmi les neuf examinés, des paiements effectués en l'absence des pièces justificatives complètes,

ii) dans deux cas parmi les neuf examinés, des

paiements non-justifiés dépassant de 50% le coût définitif et dont le montant n'avait pas été récupéré au moment du contrôle (novembre 1991).

b) Parmi les actions à financer totalement à charge du budget communautaire figurent dans la décision 89/46/CEE les "prix et concours". Le montant total engagé à cette fin a été de l'ordre de 350.000 ECU couvrant les dépenses propres des organisateurs ainsi que celles des prix des gagnants et du remboursement des frais des juges et des participants à la sélection paneuropéenne.

c) Les dépenses en question ont été entièrement payées lors de la signature de la déclaration type par les intéressés. Selon cette déclaration, les organisateurs s'engageaient entre autres à transmettre à la Commission au plus tard pour le 15 juin 1991 les documents (rapport, relevé de comptes, pièces justificatives, etc.) prouvant la réalisation de l'action et à rembourser les sommes éventuellement non utilisées. Lors du contrôle (fin novembre 1991), seulement un bénéficiaire, parmi les 14 organisateurs concernés avait envoyé une liste des dépenses concernant une subvention de 32.500 ECU. Cette liste ne couvrait toutefois pas ledit montant et les pièces justificatives faisaient défaut. A la même date, la Commission n'avait pas non plus demandé le remboursement du montant non justifié (19.105 ECU) par ledit organisateur ni la production des pièces justificatives par les 13 autres bénéficiaires.

d) Pour les besoins médiatiques de l'AET, la Commission a procédé à l'impression du matériel promotionnel (posters, stickers, flags, dépliants, etc.) et à l'acquisition des divers articles (sacs plastiques, T-shirts, montres, etc.). Le montant engagé à cette fin au cours des exercices 1989 et 1990 s'est élevé à 743.000 ECU. La gestion du matériel promotionnel (établissement des besoins, choix, négociation des marchés, commandes, réception, stockage et distribution) a été principalement opérée jusqu'au mois de mai 1990 par la firme des consultants externes, sans que cela ne fût expressément prévu. Ainsi cette firme a procédé à des commandes, étant elle-même parfois fournisseur et/ou intermédiaire avec les producteurs/fournisseurs du matériel.

e) Cette situation a posé plusieurs problèmes tant au niveau interne de la Commission qu'avec les destinataires du matériel. A cet égard, les dispositions du Règlement financier concernant la passation des marchés (appel d'offres, avis préalable de la CCAM, etc.) n'ont pas été respectées. Vu le montant important de certaines commandes (de 1,0 Mio à 4,5 Mio BFR), l'application desdites dispositions réglementaires était absolument obligatoire.

f) Un système pour l'enregistrement des mouvements (entrées-sorties) et la surveillance d'utilisation du matériel n'a pas été mis en place auprès du service responsable de la Commission. En outre, des cas ont été signalés à la Commission concernant l'état déplorable du matériel reçu, pour des quantités non commandées et/ou comportant des textes erronés.

g) Enfin, il est à noter que la Commission a réglé directement avec les fournisseurs certains marchés négociés et conclus par la firme des consultants externes (271.312 ECU), à cause de ses difficultés financières. Pour ces opérations la firme en question a même reçu un paiement de 57.261 ECU pour des frais encourus.

4. CONCLUSIONS

4.1. En premier lieu certains des nombreux objectifs de l'AET, indiqués à la décision 89/46/CEE, (comme par exemple l'étalement des vacances, le développement d'alternatives au tourisme de masse, le tourisme vers l'Europe en provenance des pays tiers, etc.), assez difficiles à atteindre dans la période limitée d'une année, auraient demandé en fait une préparation mieux appropriée aux choix retenus. Il aurait fallu déterminer des actions claires et bien délimitées et surtout cibler davantage les destinataires (par exemple, grand public ou professionnels du secteur). D'autres raisons encore (personnel insuffisant mis en place tardivement, coopération inégale des Etats membres, activités nombreuses dans des domaines trop divers, moyens limités dans les Etats membres, etc.) ont eu des incidences défavorables sur le déroulement de l'AET.

4.2. En examinant les projets co-financés, les actions et l'ensemble des opérations financées par la Commission, l'on peut constater que cette dernière s'est en fait limitée à participer à des manifestations organisées par des tiers. Aucun événement significatif n'a été organisé à l'initiative propre de la Commission pour l'AET.

4.3. Selon le rapport final de la Commission adressé au Conseil et au Parlement européen, les résultats obtenus au cours de l'Année ont été jugés globalement satisfaisants par le Comité d'organisation, tout en reconnaissant certaines déficiences. Néanmoins, aucune enquête objective n'a été organisée pour vérifier l'impact de l'AET tant sur l'opinion publique que sur les professionnels du secteur du tourisme.

4.4. Du point de vue administratif, la décision d'attribuer la gestion du programme AET à une firme externe ne s'est pas révélée appropriée. Il est à noter que cette firme a dû résilier le contrat avec la Commission pendant le déroulement de l'AET.

4.5. En ce qui concerne la gestion financière, l'attention doit être attirée sur la majoration des moyens consentis pour l'AET (8,11 Mio ECU) par rapport au montant estimé nécessaire selon la décision du Conseil et sur de nombreuses faiblesses afférentes à la légalité, la régularité et la bonne gestion des dépenses. A cet égard, sont à rappeler en particulier les aspects concernant la passation des marchés, tels que :

- a) l'absence de cautionnement obligatoire (voir point 3.16);
- b) la conclusion d'un contrat et l'octroi d'une subvention pour l'exécution d'un même marché avec la même firme (voir point 3.13);
- c) la modification des clauses des contrats après avis de la CCAM (voir point 3.14);
- d) le non respect de certaines dispositions du règlement financier [voir points 3.23 et 3.31 e)].

4.6. Les constatations ci-dessus concernent également l'insuffisance des vérifications du contrôleur financier tant en matière d'engagements de dépenses que de paiements. La délivrance du visa aurait du tenir davantage compte de l'obligation pour l'ordonnateur de l'exacte application des dispositions en vigueur et du respect du principe de la bonne gestion financière.

4.7. Dans ce contexte, il est finalement à signaler que la Commission devrait recouvrer les montants payés dont l'utilisation n'a pas été justifiée (voir points 3.24, 3.30 et 3.31). A cet égard il serait souhaitable que la Commission procède rapidement à l'adoption des mesures nécessaires à cette fin et informe la Cour des recouvrements effectués.

**TABLEAU 1 : CALENDRIER DES PRINCIPALES ACTIVITES
CONCERNANT L'ANNEE EUROPEENNE DU TOURISME**

DATE	ACTIVITES
22.01.1988	Résolution du P.E. concernant la proclamation de l'année 1990 en tant qu'Année Européenne du voyageur.
18.10.1988	Proposition de décision sur un programme d'actions pour l'AET présentée par la Commission au Conseil.
23.11.1988	Avis du C.E.S.
19.12.1988	Avis du P.E.
21.01.1989	Décision 89/46/CEE
09.06.1989	Attribution du premier contrat à la firme des consultants externes pour "the technical management of the European Tourisme year".
06.10.1989	Présentation du Plan de travail (première édition)
11.12.1989	Lancement de l'AET à Strasbourg (coût définitif de subvention: 51.000 ECU).

29-31.01.1990	Inauguration de l'AET à Dublin. (coût définitif: 149.086 ECU).
05.05.1990	Eurovision Song Contest organisé par TELEVIZIJA ZAGREB (coût définitif de la subvention: 200.000 ECU).
21.07.1990	Concert "The wall" à Berlin (coût définitif de la subvention: 185.000 ECU).
Mai 1990 à Septembre 1990	Opération montgolfière (EYT Balloon grand tour) couvrant 18 pays européens. (coût définitif: 250.000 ECU).
15.10.1990	Résiliation du contrat pour la gestion de l'AET par la société des consultants externes.
Toute l'année 1990	Divers projets nationaux et paneuropéens organisés par des Etats membres pour le tourisme hors-saison, les formes alternatives de tourisme et les voyages des jeunes. (269 projets cofinancés, montant engagé: 3.599.870 ECU).
Toute l'année 1990	Participation aux foires et expositions. (montant engagé: 535.840 ECU).

DATE	ACTIVITES
Octobre 1990 à Juin 1991	Jeu-concours EUROPUZZLE (Production de clips sur les monuments des villes européennes et émission par les chaînes de télévision des pays européens). (coût total: 354.711 ECU).
15.12.1990	Conférence ASSISI pour la clôture officielle de l'AET (coût de la subvention: 100.000 ECU).
Février 1991	Prix et Concours (montant engagé: 350.000 ECU).
29.04.1991	Rencontre ministérielle pour la clôture de l'AET à Luxembourg (coût définitif de la subvention: 31.360 ECU).

**TABLEAU 2 : LES RESSOURCES FINANCIÈRES
CONCERNANT L'ANNÉE EUROPÉENNE DU TOURISME**

(1000 ECU)

		Actions cofinancées	Actions à financer totalement par le budget communautaire			TOT.

	Tourisme hors saison etc.	Voyage des jeunes	Prix et concours	Campagnes d'informa-tion	Dépenses admini-stratives	
<u>DECISION</u> <u>89/46/CEE</u>						
Exercice 1989	- 1.500 -	- 1.000 -	- 300 -	900 - 1.300	300 - 500	1.200 2.800 1.800
Exercice 1990						
TOTAL	1.500	1.000	300	2.200	800	5.800
<u>CREDITS</u> <u>BUDGETAIRES</u>						
Exercice 1989 (art. B-587)	-	-	-	-	-	2.300
Exercice 1990 (art. A-3052)	-	-	-	-	500	4.600
(art. A-3052 HB)	-	-	-	-	-	566
TOTAL	-	-	-	-	500	7.466
<u>CREDITS</u> <u>ENGAGES.(²)</u>						
Exercice 1989 (art. B-587)	965		-	879	525	2.369
Exercice 1990 (art. B-587)	-	-	-	594	-	594
(poste A-3052)	2.635		246	959	759	4.599

(poste A-3052 HB)	-	-	104	369	22	495
Exercice 1991 (poste A-3052 HB)	-	-	-	54	-	54
TOTAL	3.600		350	2.855	1.306	8.111
PAIEMENTS⁽²⁾						
Exercice 1989	-	-	-	87	299	386
Exercice 1990	2.782		-	1.982	810	5.574
Exercice 1991	673		312	694	102	1.781
TOTAL	3.455		312	2.764	1.211	7.742
CREDITS ANNULES⁽²⁾	145		38	91	95	369

(¹) montants non détaillés par action

(²) selon comptes arrêtés le 20.01.1992

1 JO C 49 du 22.02.1988, p. 157.

2 JO C 293 du 17.11.1988, p. 12.

3 JO C 326 du 19.12.1988, p. 308.

4 JO L 17 du 21.01.1989, p. 53.

5 Doc. COM(91)95 final du 21 mars 1991.