

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 3/2013

*(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, du TFUE)***sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement**

(2013/C 370/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL	1 – 7	2
Transparence	1 – 6	2
Simplification	7	3
OBSERVATIONS PARTICULIÈRES	8 – 24	3
Modes d'exécution	8 – 11	3
Passation des marchés	12 – 15	3
Subventions	16 – 17	4
Aide budgétaire	18 – 22	4
Contrôle externe et décharge	23 – 24	4
AUTRE OBSERVATION	25	5

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 287, paragraphe 4,

vu l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 ⁽¹⁾,

vu la décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne (dénommée «décision d'association outre-mer») ⁽²⁾,

vu l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 10, paragraphe 2 ⁽³⁾,

vu l'avis n° 12/2002 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au neuvième Fonds européen de développement en vertu de l'accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000 ⁽⁴⁾,

vu l'avis n° 2/2007 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement financier applicable au neuvième Fonds européen de développement ⁽⁵⁾,

vu l'avis n° 9/2007 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement ⁽⁶⁾,

⁽¹⁾ JO L 317 du 15.12.2000, p. 3. Accord modifié par l'accord signé à Luxembourg le 25 juin 2005 (JO L 287 du 28.10.2005, p. 4) et par l'accord signé à Ouagadougou le 22 juin 2010 (JO L 287 du 4.11.2010, p. 3).

⁽²⁾ JO L 314 du 30.11.2001, p. 1 et JO L 324 du 7.12.2001, p. 1. Décision modifiée par la décision 2007/249/CE (JO L 109 du 26.4.2007, p. 33) et par la décision n° 528/2012/UE (JO L 264 du 29.9.2012, p. 1). Proposition de nouvelle «décision d'association d'outre-mer» [(COM)2012 362 final] en attente d'adoption.

⁽³⁾ JO L 210 du 6.8.2013, p. 1. Accord en attente de ratification.

⁽⁴⁾ JO C 12 du 17.1.2003, p. 19.

⁽⁵⁾ JO C 101 du 4.5.2007, p. 1.

⁽⁶⁾ JO C 23 du 28.1.2008, p. 3.

vu les rapports annuels de la Cour sur les activités relevant des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement ⁽⁷⁾,

vu les rapports spéciaux de la Cour n°s 9/2013 ⁽⁸⁾, 4/2013 ⁽⁹⁾ et 11/2010 ⁽¹⁰⁾,

vu la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement, présentée par la Commission ⁽¹¹⁾,

vu la demande d'avis sur cette proposition de règlement, adressée par la Commission à la Cour le 29 septembre 2013,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

Observations d'ordre général

Transparence

1. Le règlement financier est un élément important du cadre juridique applicable à chaque Fonds européen de développement (FED). Ses dispositions (qui sont nécessairement techniques et détaillées) doivent être respectées pour bien employer les fonds du FED; leur inobservation signifie que l'opération en cause est affectée par une erreur. Il est donc hautement souhaitable que le texte du règlement soit aussi transparent et facile à utiliser que possible.

2. L'exposé des motifs de la Commission indique que cette proposition vise essentiellement à aligner les dispositions du règlement financier applicable au FED sur celles du règlement financier général ⁽¹²⁾ et de ses règles d'application ⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ JO C 331 du 14.11.2013, p. 261; JO C 326 du 10.11.2011, p. 251; JO C 303 du 9.11.2010, p. 243 et JO C 269 du 10.11.2009, p. 257.

⁽⁸⁾ «L'aide de l'UE à la gouvernance en République démocratique du Congo» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ «La coopération de l'UE avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance» (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie» (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

⁽¹³⁾ Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

3. La proposition comporte de nombreuses références au règlement financier général et précise lesquels de ses articles doivent s'appliquer. Toutefois, elle contient en outre un grand nombre de dispositions ou de renvois à des dispositions du règlement financier général qui ne s'appliquent pas (voir par exemple les articles évoqués dans la section «Observations particulières», points 8 à 24). Certaines dispositions du règlement financier général ne sont pas applicables directement, mais par analogie, et certains termes doivent être entendus dans une acception différente de celle retenue dans le règlement financier général (voir la liste à l'article 2, paragraphe 4, de la proposition).

4. Le projet de règlement financier ainsi produit est loin d'être d'un abord facile. Ce n'est pas un document autonome. Il ne peut être compris que si l'on se réfère au règlement financier général et à ses règles d'application. Cette complexité entraîne un risque considérable d'incertitude juridique. Le document tel qu'il se présente actuellement serait difficile à utiliser pour les gestionnaires, les bénéficiaires et les auditeurs. Il est donc fortement à craindre que ses dispositions soient mal comprises et que des erreurs se produisent.

5. La Cour regrette que le projet de règlement présenté par la Commission ne soit pas un texte autonome et transparent, qu'il n'offre pas une clarté maximale pour l'utilisateur et qu'il ne limite pas le risque d'erreur liée à une mauvaise interprétation.

6. La Cour regrette également que, contrairement à ce qu'elle a suggéré dans ses avis n^{os} 12/2002, 2/2007 et 9/2007, la Commission n'ait pas saisi l'occasion de proposer un règlement financier unique qui s'appliquerait à tous les FED actuels et futurs et qui, à l'instar du règlement financier général, pourrait être modifié chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Une mesure de ce type assurerait la continuité juridique, sans risque d'interruption de la mise en œuvre des FED, et serait susceptible de simplifier la gestion.

Simplification

7. La complexité de la réglementation applicable aux dépenses se traduit par une surcharge de travail administratif et par des erreurs affectant la légalité et la régularité. L'article 11 propose une mesure de simplification susceptible de constituer une bonne solution: envisager le recours aux montants forfaitaires, taux forfaitaires et barèmes de coûts unitaires pour les subventions.

Observations particulières

Modes d'exécution

8. L'article 17 prévoit, entre autres, que les dispositions du règlement financier général relatives à la «gestion indirecte» sont applicables. Cependant, les paragraphes 3 et 4 de l'article 17 introduisent des éléments qui vont au-delà de ces dispositions.

9. Le paragraphe 3 prévoit que les entités chargées de tâches d'exécution budgétaire peuvent à leur tour confier des tâches de cette nature à d'autres organisations dans des conditions équivalentes, instituant ainsi des délégations en cascade. Les compétences sont exercées dans un cadre considérablement élargi, ce qui permet aux États ACP et aux PTOM de confier des tâches d'exécution budgétaire à des entités de droit privé sur la base d'un contrat de services. La raison pour laquelle cette disposition a été insérée dans la proposition n'est pas claire. Il existe un risque important que ladite disposition occulte, voire compromette, l'application des dispositions de l'article 60, paragraphe 1, du règlement financier général. Celles-ci prévoient entre autres que les entités et personnes chargées de tâches liées à l'exécution du budget «garantissent un niveau de protection des intérêts financiers de l'Union équivalent à celui prévu par le présent règlement lorsqu'elles gèrent les fonds de l'Union...».

10. Le considérant 9 de la proposition renvoie à cette disposition, la motivant par la référence au «règlement instituant des règles communes de mise en œuvre». L'examen de la proposition de règlement relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement⁽¹⁾ n'a cependant pas permis de dégager d'éléments explicites justifiant de tels écarts par rapport aux dispositions du règlement financier général.

11. La Cour recommande au Conseil d'examiner la justification de l'insertion du paragraphe 3, en particulier le fait de savoir si les avantages résultant de son inclusion l'emportent sur les risques d'occulter la question des responsabilités concernant la bonne utilisation des fonds du FED.

Passation des marchés

12. L'article 36 de la proposition de règlement prévoit globalement que les dispositions du règlement financier général en matière de passation des marchés sont applicables aux achats publics financés par le FED. La première partie du paragraphe 5 énonce qu'en cas de non-respect des procédures prévues, les dépenses sont inéligibles au financement du 11^e FED.

13. Toutefois, les six derniers mots du paragraphe 5 de l'article 36 nuancent cette règle en invoquant le principe de proportionnalité.

14. La disposition proposée affaiblit la règle générale selon laquelle, pour être éligibles, les dépenses doivent être encourues conformément aux dispositions en matière de passation des marchés. Le principe de proportionnalité est pertinent au

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement [COM(2013) 445 final]. Il n'apparaît pas clairement si la référence entre crochets figurant au considérant 9 concerne la proposition de règlement ou plutôt les règles d'application du règlement financier général.

moment de déterminer les conséquences découlant du non-respect des règles en matière de passation des marchés (par exemple le recouvrement d'une aide financière). Étant donné que le principe de proportionnalité est un principe général du droit, il n'est pas nécessaire d'y faire référence dans les dispositions de l'article 36.

15. La Cour recommande au Conseil de supprimer les six derniers mots du paragraphe 5 de l'article 36.

Subventions

16. L'article 37 de la proposition prévoit que les dispositions du règlement financier général relatives aux subventions sont globalement applicables aux contributions financières du FED. Cependant, le paragraphe 3 comporte une disposition supplémentaire soulignant la nécessité pour la Commission de prendre en compte les besoins et les contextes particuliers lorsqu'elle détermine les diverses modalités. La raison pour laquelle l'on juge nécessaire d'insérer cette disposition dans le nouveau règlement financier relatif au FED, alors qu'il n'existe, semble-t-il, aucune disposition équivalente dans le règlement financier général, n'apparaît pas clairement.

17. La Cour recommande au Conseil d'examiner si l'inclusion d'une telle disposition est réellement justifiée et si celle-ci est définie de manière assez claire.

Aide budgétaire

18. L'article 39, premier alinéa, de la proposition dispose que l'article 186 du règlement financier général s'applique aux paiements au titre de l'aide budgétaire du FED. Cet article du règlement financier général prévoit que les décisions de financement dans le cadre desquelles l'aide budgétaire est versée en précisent les objectifs ainsi que les résultats escomptés, et que le paiement se fonde sur les progrès accomplis concernant le respect des conditions arrêtées (paragraphe 2); que les conventions de financement prévoient le remboursement des dépenses irrégulières (paragraphe 3); que la Commission appuie, dans les pays tiers bénéficiaires, le renforcement du contrôle parlementaire et des capacités de vérification des comptes, de même que l'amélioration de la transparence et de l'accès du public aux informations (paragraphe 4).

19. Du deuxième au septième alinéa, l'article 39 de la proposition énumère une série de principes et de pratiques liés à l'aide budgétaire fournie par le FED. Y figurent des déclarations générales de politique (deuxième et quatrième alinéas), des reformulations ou des paraphrases de certaines dispositions de l'article 186 du règlement financier général (troisième, cinquième et sixième alinéas), ainsi qu'une mention obscure des liens entre les PTOM et les États membres concernés (septième alinéa).

20. En conséquence, le texte semble aller au-delà de ce qu'il convient de trouver dans un règlement financier (censé définir «les modalités de l'exécution financière» aux termes du considérant 3). Il constitue également une source de confusion potentielle en ce sens que, d'un côté, il appelle à appliquer les dispositions correspondantes du règlement financier général, et que, de l'autre, il en paraphrase certaines.

21. La Cour a formulé plusieurs recommandations dans des rapports récents concernant l'utilisation de l'aide budgétaire⁽¹⁾, y compris en l'occurrence la nécessité de fixer des critères objectivement vérifiables et, le cas échéant, quantifiés afin de pouvoir suivre les progrès accomplis. Il serait utile de renforcer le texte dans ce sens. Par ailleurs, certains éléments inclus dans la présente proposition (par exemple les références à la différenciation et aux «facteurs déterminants» au quatrième alinéa) pourraient être interprétés comme une justification en faveur d'une interprétation relativement souple de la nécessité de respecter une conditionnalité stricte en ce qui concerne les paiements relevant de l'aide budgétaire.

22. La Cour recommande au Conseil d'examiner ledit article à la lumière des observations formulées ci-dessus.

Contrôle externe et décharge

23. L'article 48, paragraphe 6, prévoit que «les autorités nationales d'audit des États ACP et des PTOM sont encouragées à participer aux travaux de la Cour des comptes». La Cour constate que le règlement financier général ne comporte aucune disposition équivalente applicable aux actions extérieures financées par le budget général. La Cour se conforme aux normes internationales d'audit lors de l'accomplissement de ses travaux, en ce compris les normes concernant l'utilisation des travaux d'autres auditeurs. Alors que la Cour peut souhaiter inviter les autorités nationales d'audit à observer ses travaux, il ne convient pas qu'elle se voie imposer l'obligation par le règlement financier du FED d'encourager, de manière générale, leur participation à ceux-ci.

24. La Cour recommande au Conseil de modifier le paragraphe en question de manière à ce que les autorités nationales d'audit des États ACP et des PTOM soient encouragées à participer aux travaux de la Cour des comptes, lorsqu'elle les y invite.

⁽¹⁾ Point 51 du rapport annuel 2012 de la Cour sur les FED, point 64 du rapport annuel 2010 de la Cour sur les FED, point 54 du rapport annuel 2009 de la Cour sur les FED, point 56 du rapport annuel 2008 de la Cour sur les FED, rapport spécial n° 9/2013 «L'aide de l'UE à la gouvernance en République démocratique du Congo», rapport spécial n° 4/2013 «La coopération de l'UE avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance», rapport spécial n° 11/2010 «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie».

Autre observation

25. L'article 62 de la proposition énumère plusieurs domaines relevant des FED antérieurs auxquels la proposition de règlement financier relative au 11^e FED s'applique. La Cour recommande au Conseil d'examiner s'il est approprié de limiter l'application du futur règlement financier concernant le FED aux domaines repris dans la liste (excluant ainsi son application aux domaines non mentionnés, comme l'aide budgétaire).

Le présent avis a été adopté par la chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 20 novembre 2013.

Par la Cour des comptes

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président
