III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 9/2020

[présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE]

accompagnant la proposition de la Commission concernant une décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union *[COM(2020) 220 final]*

(2020/C 385/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	*Page*
Introduction	1-4	2
Mécanisme de protection civile de l'Union	5-6	3
Notre avis sur les modifications proposées	7	4
Remarques sur les aspects financiers	8-9	4
Le caractère approprié de l'augmentation budgétaire globale n'est pas suffisamment démontré	10-14	4
L'introduction de marchés publics directs peut accélérer la réaction de l'UE à une crise	15-18	6
La gestion indirecte peut apporter une certaine souplesse dans la bonne gestion financière des opérations du MPCU, mais elle n'est pas dénuée de risques	19-22	7
Protection des intérêts financiers de l'Union et contrôles sur place réalisés par la Cour des comptes européenne	23-24	7
Remarques concernant le potentiel de performance du MPCU	25-32	8
Un niveau minimal de dépenses pour chaque pilier (prévention, préparation et réaction) n'est pas garanti	25-28	8
Le suivi de certaines nouvelles activités du MPCU présente des lacunes	29-32	8

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, paragraphe 1, point a),

vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union ([1]),

vu la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, telle qu'elle a été modifiée ([2]),

vu la proposition de la Commission concernant une décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union ([3]),

vu la demande d'avis sur cette proposition, adressée par le Conseil le 18 juin 2020,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

Introduction

1. La pandémie de COVID-19 n'est pas la première crise sanitaire mondiale à laquelle l'Europe doit faire face, mais ses conséquences sont sans précédent. Elle a révélé la nécessité pour l'Union d'être mieux préparée aux futures crises de grande ampleur. Les États membres ont été complètement dépassés par la dimension de la crise et par la vitesse à laquelle elle s'est développée, et leurs systèmes de santé respectifs ont été mis à mal. Les fournitures médicales sont venues à manquer et des problèmes de capacité de stockage se sont posés ([4]).

2. Les États membres assument toujours la responsabilité première en matière de prévention des catastrophes et des crises sur leur territoire et de préparation et de réaction à celles-ci. La Commission dispose toutefois d'une compétence d'appui dans le domaine de la protection civile. Cela signifie que certaines mesures dans ce domaine sont prises au niveau de l'Union et que celle-ci jouera elle-même un rôle dans la réaction aux futures menaces pour la santé.

3. Le 26 mars 2020, le Conseil européen s'est réuni pour débattre de la réponse de l'UE à la pandémie. Il a publié une déclaration commune ([5]) dans laquelle il exprimait son souhait que des enseignements soient tirés de la crise provoquée par la COVID-19. Il a également précisé que le temps était «venu de mettre en place un système de gestion des crises plus ambitieux et plus large au sein de l'UE». Il a dès lors invité la Commission à faire des propositions en ce sens. Celle-ci y a répondu le 2 juin 2020 en publiant une proposition de décision modifiant la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union ([6]) (ci-après «la proposition»).

4. Le 18 juin 2020, le Conseil de l'Union européenne a demandé à la Cour des comptes européenne d'émettre dès que possible un avis sur la proposition en question. Le présent avis répond à cette demande et complète d'autres avis que

([1]) JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.
([2]) JO L 347 du 20.12.2013, p. 924, telle que modifiée par le règlement (UE) 2018/1475 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 (JO L 250 du 4.10.2018, p. 1) et par la décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 (JO L 77 I du 20.3.2019, p. 1).
([3]) [COM(2020) 220 final] — [2020/0097(COD)], 2.6.2020.
([4]) Pour plus d'informations, voir l'exposé des motifs de la proposition [COM(2020) 220 final], section 3, quatrième point («Réglementation affûtée et simplification»), p. 4.
([5]) Déclaration commune des membres du Conseil européen, 26 mars 2020.
([6]) JO L 347 du 20.12.2013, p. 924.

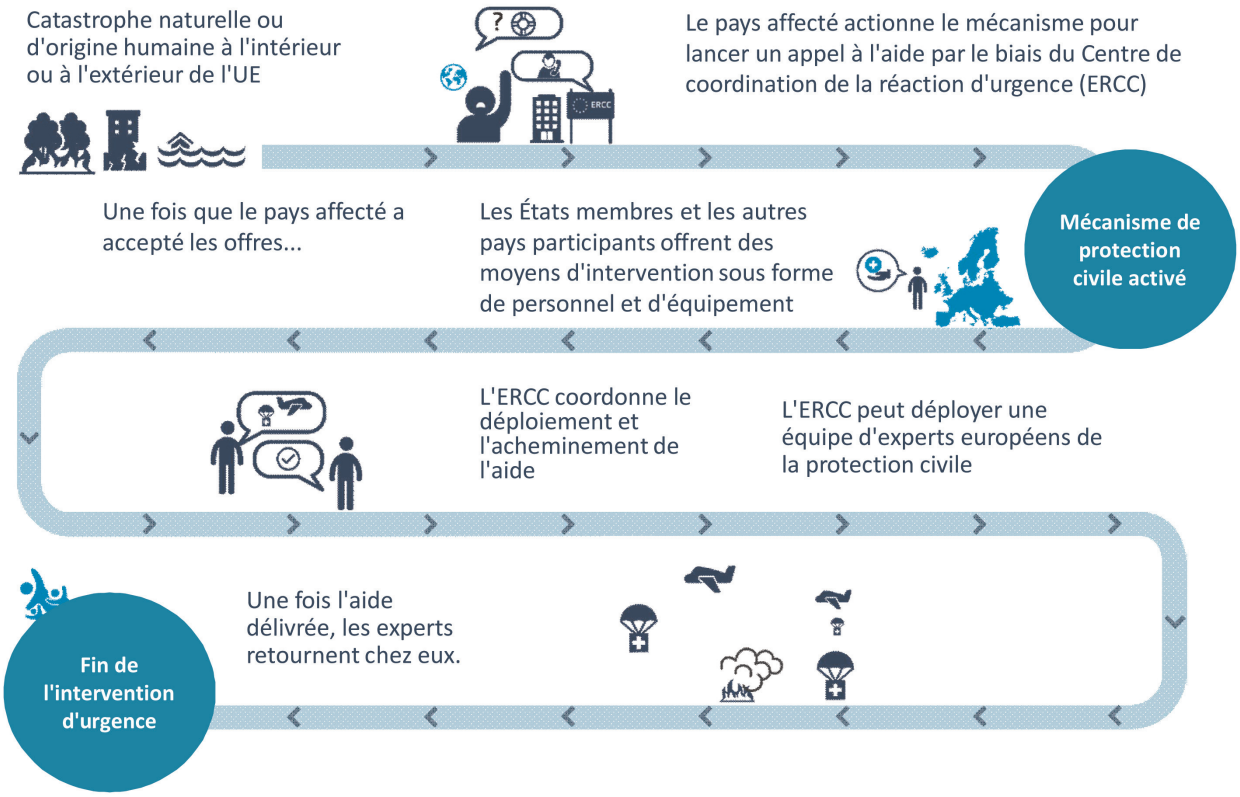
nous avons émis sur la flexibilité exceptionnelle envisagée dans l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens ([7]), sur REACT-EU et le règlement portant dispositions communes (RPDC) ([8]), sur le Fonds pour une transition juste ([9]) et sur la facilité pour la reprise et la résilience ([10]).

Mécanisme de protection civile de l'Union

5. La décision n° 1313/2013/UE établit un mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU), dans le but de contribuer à la mise en œuvre de l'article 196 (relatif à la protection civile) et de l'article 222 (relatif à la solidarité entre les États membres de l'UE) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le MPCU a été créé pour améliorer la coopération entre l'UE et les États participants ([11]) en vue de mieux prévenir les catastrophes naturelles et d'origine humaine, de mieux s'y préparer et d'y réagir de manière plus efficace. N'importe quel pays dans le monde peut demander une assistance dans le cadre du MPCU. L'***encadré 1*** illustre le fonctionnement du MPCU.

Encadré 1

Fonctionnement du mécanisme de protection civile de l'Union



Source: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_fr

6. Le cadre juridique sous-tendant le MPCU a été modifié à deux reprises. La première modification a été apportée par le règlement (UE) 2018/1475 ([12]), et la deuxième, par la décision (UE) 2019/420 ([13]) établissant le mécanisme rescEU qui

([7]) Avis n° 3/2020, adopté le 14 avril 2020 et publié le 15 avril 2020.
([8]) Avis n° 4/2020, adopté le 13 juillet 2020 et publié le 14 juillet 2020.
([9]) Avis n° 5/2020, adopté le 20 juillet 2020 et publié le 22 juillet 2020.
([10]) Avis n° 6/2020, adopté le 7 septembre 2020 et publié le 9 septembre 2020.
([11]) L'Islande, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Norvège, la Serbie et la Turquie participent également au mécanisme de protection civile de l'Union.
([12]) Règlement (UE) 2018/1475 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 définissant le cadre juridique applicable au corps européen de solidarité et modifiant le règlement (UE) n° 1288/2013, le règlement (UE) n° 1293/2013 et la décision n° 1313/2013/UE (JO L 250 du 4.10.2018, p. 1).
([13]) Décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (JO L 77 I du 20.3.2019, p. 1).

concerne les incendies de forêt et les inondations transfrontaliers sur le territoire des États membres de l'UE. La dernière révision en date ([14]) a également introduit des dispositions ([15]) visant à atténuer les risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact. Des mesures concrètes devaient être prises à cet égard d'ici à décembre 2020. Toutefois, étant donné que la pandémie de COVID-19 s'est déclarée avant que ces dispositions n'entrent en vigueur, il n'a pas été possible d'en évaluer le plein potentiel.

Notre avis sur les modifications proposées

7. La proposition de la Commission a pour objectif général ([16]) de faire en sorte qu'en cas de crise ou d'urgence, l'Union puisse apporter une aide plus efficace à ses citoyens en Europe et au-delà. Notre avis contient des remarques sur les aspects financiers et le potentiel de performance du MPCU.

Remarques sur les aspects financiers

8. Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ([17]), la Commission devrait agir uniquement lorsque cela est nécessaire au niveau de l'UE et de manière à ne pas aller au-delà de ce qui est requis pour résoudre le problème ([18]). Il en découle que le MPCU ne peut être utilisé pour coordonner l'aide que lorsqu'une crise menace de submerger la capacité de réaction d'un pays et pour répondre à une demande d'assistance.

9. En d'autres termes, le rôle joué par le MPCU consistera à compléter les propres capacités des États membres et non à les remplacer. Afin de respecter les principes évoqués plus haut, il convient de procéder à une évaluation approfondie des capacités de réaction qui ne sont pas suffisamment couvertes par les États membres afin de déterminer les domaines dans lesquels le MPCU pourrait être appelé à fournir un soutien.

Le caractère approprié de l'augmentation budgétaire globale n'est pas suffisamment démontré

10. La proposition revoit à la hausse les ressources budgétaires du MPCU pour la période 2021-2027, les faisant passer à 3,5 milliards d'euros (prix courants). Il s'agit d'une augmentation de 150 % du niveau de ressources initial, qui était de 1,4 milliard d'euros (prix courants). Une partie du nouveau montant (1,3 milliard d'euros) proviendra directement du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 (nouveau paragraphe 1 *bis* à l'article 19). Une enveloppe supplémentaire de 2,2 milliards d'euros sera disponible dans le cadre du nouvel instrument de l'Union européenne pour la relance (nouvel article 19 *bis*), ressources qui constituent des recettes affectées externes conformément à l'article 21, paragraphe 5, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil ([19]).

11. Cette augmentation de 150 % des ressources budgétaires du MPCU pour la période 2021-2027 a été confirmée lors du Conseil européen extraordinaire de juillet 2020, qui a décidé de faire passer la dotation budgétaire globale du MPCU de 1,2 milliard d'euros à 3 milliards d'euros (prix de 2018). En termes réels, les montants annoncés dans la proposition et ceux figurant dans la décision du Conseil sont identiques, puisque les premiers s'appuient sur les prix courants et les seconds, sur ceux de 2018. Finalement, une enveloppe de 1,1 milliard d'euros a été prévue dans le CFP 2021-2027 et un montant de 1,9 milliard d'euros sera disponible au titre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance (Next Generation EU) ([20]). Le Conseil a également prévu un nouveau poste au budget pour le MPCU. Il figure désormais à la rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» au lieu de la rubrique 5, qui a été rebaptisée «Sécurité et défense» (voir ***encadré 2***).

([14]) JO L 77 I du 20.3.2019, p. 1.
([15]) Articles 6 («Gestion des risques»), 21 («Actions de prévention et de préparation éligibles»), 23 («Actions éligibles relatives au matériel et aux opérations») et 32 («Actes d'exécution»).
([16]) Sur la base de la proposition [COM(2019) 125] de la Commission du 7.3.2019, dans les limites des dispositions budgétaires définies dans la décision n° 1313/2013/UE, conformément à la proposition de la Commission pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027, [COM(2018) 321 du 2.5.2018].
([17]) Voir article 5, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (JO C 202 du 7.6.2016, p. 1).
([18]) *Better Regulation Guidelines*, [SWD(2017) 350], 7.7.2017, chapitre I.2, p. 4 (https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr).
([19]) JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.
([20]) Un nouvel instrument de relance européen, que le Conseil désigne désormais sous le nom de *Next Generation EU*, a été proposé le 28 mai 2020 par la Commission [COM(2020) 441] afin de soutenir le redressement de l'économie européenne après la pandémie de COVID-19.

Encadré 2

CFP et Next Generation EU — De la proposition initiale de la Commission de mai 2018 à l'accord du Conseil européen de juillet 2020

	Propositions de la Commission				Conclusions du Conseil
	CFP		Instr. rel. (NGEU)	MPCU	CFP et NGEU
	2018		2020		
	Mai		Mai	Juin	Juillet
(en milliards d'euros)	*prix courants*	*prix de 2018*	*prix de 2018*	*prix courants*	*prix de 2018*
Rubrique 2					
«Cohésion et valeurs»	442,4	392,0			
«Cohésion, résilience et valeurs»					377,8
MPCU					1,1
Rubrique 5					
«Résilience, sécurité et défense»	27,5	24,3			
«Sécurité et défense»					13,2
MPCU	1,4	1,2		1,3	
Instrument de relance européen -> Next			750,0		750,0
Protection civile/rescEU			2,0	2,2	1,9
Total MPCU/protection civile	**1,4**	**1,2**		**3,5**	**3,0**

Légende: *modifications effectuées par le Conseil dans les postes du budget*

évolution entre les situations d'avant et d'après le déclenchement de la COVID-19 (prix

Source: Cour des comptes européenne. Informations fondées sur des documents publics.

12. Nous avons examiné si la proposition contenait une logique d'intervention claire, montrant comment le financement de l'Union répondra aux besoins identifiés et démontrant la valeur ajoutée de l'aide de l'UE. La Commission a observé que «les premiers enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, recensés en étroite coopération avec les parties prenantes concernées, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, ont alimenté la proposition, contribuant ainsi à une évaluation approfondie de l'impact des politiques proposées» ([21]). Nous estimons qu'il s'agit là d'une surestimation, car la proposition n'a pas fait l'objet des procédures habituelles d'analyse d'impact ou de consultation des parties prenantes en raison de l'urgence à réagir à la pandémie de COVID-19.

13. La proposition prévoit de nouvelles responsabilités pour le MPCU ([22]), mais elle ne comporte aucune information sur les coûts estimés qui y sont associés. Or, selon nous, ces informations sont nécessaires pour justifier l'importante augmentation budgétaire proposée.

14. Compte tenu de ce qui précède, nous ne pouvons déterminer si le budget proposé est approprié ou non pour réaliser les objectifs poursuivis.

([21]) Exposé des motifs de la proposition, section 3, troisième point («Analyse d'impact»), p. 4.

([22]) Par exemple des travaux pour étayer les approches transsectorielles et transfrontalières, la création, au niveau de l'UE, de réserves stratégiques de matériel médical, le développement des capacités d'évacuation médicale et la formation d'équipes médicales d'urgence.

L'introduction de marchés publics directs peut accélérer la réaction de l'UE à une crise

15. Dans le cadre du MPCU tel qu'il existe actuellement, la Commission peut aider les États membres au moyen de subventions directes ou par l'acquisition conjointe de capacités de rescEU pour leur compte ([23]). La Commission européenne coordonne la procédure de passation de marché au titre de l'accord de passation conjointe de marché ([24]). Elle examine les besoins des États membres, élabore des spécifications techniques, organise la procédure de passation de marché, étudie les offres et attribue les marchés. Les États membres peuvent alors passer des commandes individuelles et acheter du matériel médical dans le cadre de ces marchés.

16. Dans les situations de crise, la législation existante ([25]) autorise des exceptions aux contraintes qui doivent normalement être respectées lors des procédures de marchés publics. En particulier, les procédures négociées sans publication préalable peuvent être utilisées «dans la mesure strictement nécessaire, lorsque l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles pour le pouvoir adjudicateur ne permet pas de respecter les délais […]» ([26]). De même, les règles détaillées en matière de passation de marché énoncées à l'annexe I du règlement financier prévoient que «[l]e pouvoir adjudicateur peut recourir à une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché, quel que soit le montant estimé du marché […] dans la mesure strictement nécessaire, lorsque l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles n'est pas compatible avec les délais prévus […] et que les circonstances justifiant cette urgence impérieuse ne sont pas imputables au pouvoir adjudicateur […]» ([27]). Le 1er avril 2020, la Commission a publié des orientations ([28]) dans lesquelles elle indique que «[…] pour une situation telle que la crise actuelle de la COVID-19, qui revêt une urgence extrême et imprévisible, les directives de l'Union ne contiennent pas de contraintes procédurales».

17. La Commission estime que si elle avait pu passer des marchés directement, la réaction au niveau de l'UE aurait été plus rapide, vu qu'il a fallu quatre semaines à des États membres débordés pour lancer leur première passation ([29]). Jusqu'à présent, quatre procédures de passation conjointe de marché en lien avec la COVID-19, d'une valeur maximale combinée de 3,5 milliards d'euros, ont démarré ([30]). Toutefois, la législation en vigueur régissant les procédures de passation conjointe de marché présente certaines limites inhérentes. L'une d'entre elles réside dans le fait que la Commission est responsable de la signature du contrat-cadre mais que seuls les États membres peuvent acheter du matériel directement, sur la base d'un quota préétabli. En d'autres termes, la Commission ne peut constituer de réserves propres, ce qui limite sa contribution potentielle au niveau global de préparation de l'UE.

18. La proposition prévoit que la Commission sera habilitée à passer des marchés directement dans les cas d'urgence similaires à la crise de la COVID-19. Selon nous, une telle disposition permettrait à la Commission de réagir plus rapidement dans de futures situations semblables et de réduire la charge opérationnelle pesant sur les États membres. Cependant, en matière de passation directe et si l'on veut que le MPCU apporte la complémentarité voulue (voir point **9**), il est essentiel que les marchés passés par l'UE soient totalement complémentaires de ceux passés dans les États membres frappés par la crise. Certains outils importants pour garantir cette complémentarité existent déjà, comme les articles 5 et 6 de la décision sur le MPCU, qui prescrivent des évaluations des risques régulières en guise de mesures préventives;

([23]) L'article 12, paragraphe 3, de la décision nº 1313/2013/UE relative au MPCU, telle qu'elle a été modifiée, s'applique.

([24]) L'article 5 («Passation conjointe de marché relative à des contre-mesures médicales») de la décision nº 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision nº 2119/98/CE (JO L 293 du 5.11.2013, p. 1) définit les conditions régissant tout engagement dans des procédures de passation conjointe de marché précédées d'un accord de passation conjointe de marché.

([25]) Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65) (ci-après «la directive sur les marchés publics»), et règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1) (ci-après le «règlement financier»).

([26]) Article 32, paragraphe 2, point c), de la directive 2014/24/UE.

([27]) Point 11.1, point c) de l'annexe I du règlement financier.

([28]) Orientations de la Commission européenne sur l'utilisation des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise de la COVID-19 (JO C 108 I du 1.4.2020, p. 1)

([29]) «Même si la Commission a immédiatement réagi à la pandémie en créant un arsenal médical européen, la première passation de marché n'a eu lieu que quatre semaines environ après les premiers cas confirmés de COVID-19 en Europe, car les États membres paraient aux urgences et n'étaient pas en mesure de garantir une acquisition et un stockage rapides des capacités de rescEU dans les installations de l'État membre.» Exposé des motifs de la proposition, section 3, quatrième point («Réglementation affûtée et simplification»), p. 5.

([30]) Commission européenne, Aide médicale et sanitaire de l'UE (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_fr).

l'obligation pour les États membres de fournir des informations sur leurs capacités opérationnelles disponibles par l'intermédiaire du centre de coordination de la réaction d'urgence, ou encore les évaluations de capacité prescrites par l'article 34, paragraphe 2, de la décision sur le MPCU ([31]).

La gestion indirecte peut apporter une certaine souplesse dans la bonne gestion financière des opérations du MPCU, mais elle n'est pas dénuée de risques

19. La Commission propose d'inclure la gestion indirecte ([32]) comme méthode d'exécution budgétaire, au même titre que le mode de gestion directe utilisé jusqu'à présent. Dans la pratique, cela signifie que la Commission déléguera l'exécution de certaines opérations relevant du MPCU aux organismes visés à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier. La Commission recourt déjà au mode de gestion indirecte dans les cas d'urgence ou dans les situations d'aide humanitaire, tant au sein de l'UE qu'en dehors. De notre point de vue, cela augmentera la souplesse en période de crise.

20. Dans le cas de la gestion indirecte, les partenaires chargés de la mise en œuvre suivent leurs propres procédures administratives lorsqu'ils mettent en œuvre les actions. Par conséquent, l'efficacité des actions mises en œuvre dans le cadre de ce mode de gestion dépendra de la capacité et de l'expertise des partenaires en question.

21. À cette fin, une évaluation préalable approfondie des partenaires potentiels pour la mise en œuvre est essentielle afin de garantir la régularité et la bonne gestion financière des opérations du MPCU exécutées dans le cadre de la gestion indirecte. L'article 154, paragraphes 3 et 4, du règlement financier impose à la Commission d'évaluer les règles et procédures utilisées par les partenaires potentiels pour la mise en œuvre avant de conclure un contrat avec eux ([33]).

22. Malgré ces exigences imposées par le règlement financier, la Cour a relevé, dans le cadre de travaux d'audit récents, plusieurs erreurs concernant la légalité et la régularité dans les actions d'urgence en gestion indirecte, comme l'inéligibilité de certains coûts ([34]).

Protection des intérêts financiers de l'Union et contrôles sur place réalisés par la Cour des comptes européenne

23. D'une manière générale, nous estimons que nos droits d'audit sont suffisamment protégés par le nouveau considérant 19 et par le renvoi à l'application du règlement financier dans les articles 25 et 27 de la proposition. Cependant, nous craignons que l'article 27 ne rende pas de manière suffisamment claire, pour les lecteurs de pays tiers, l'étendue des droits d'audit de la Cour. Notre inquiétude vient du fait que l'article précise que l'OLAF est habilité à effectuer des contrôles sur place, mais qu'il ne fait pas mention de ce même droit pour la Cour.

24. Cette absence de renvoi aux droits d'audit de la Cour constitue un problème. Il est établi dans les traités et dans le règlement financier que la Cour des comptes européenne a le droit d'effectuer des contrôles sur place dans tous les organismes qui gèrent des recettes ou des dépenses au nom de l'Union, ainsi que dans les installations des bénéficiaires de fonds de celle-ci. Si le concept est familier pour les lecteurs qui connaissent la structure institutionnelle de l'UE, une simple référence dans les considérants risque de ne pas être suffisamment explicite pour les lecteurs de pays tiers et pour les personnes moins familiarisées avec la législation de l'Union. Pour remédier à ce problème, nous suggérons d'intégrer la mention «et notamment d'effectuer des contrôles sur place» dans la première phrase de l'article 27. Elle devrait alors être supprimée dans la deuxième phrase pour éviter une répétition.

([31]) «La Commission présente tous les deux ans au Parlement européen et au Conseil un rapport […]. Le rapport contient notamment des informations sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de capacité et sur les déficits qui subsistent […], compte tenu de l'établissement des capacités de rescEU […]. Le rapport fournit également un aperçu de l'évolution de la situation en termes de budget et de coûts liés aux capacités de réaction, ainsi qu'une évaluation des besoins concernant la poursuite du développement de ces capacités.»

([32]) Nouvel article 25: «La Commission met en œuvre le soutien financier de l'Union conformément au règlement financier en gestion directe ou en gestion indirecte avec des organismes mentionnés à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier.»

([33]) «[…] la Commission assure un niveau de protection des intérêts financiers de l'Union équivalent à celui qui est prévu lorsque la Commission exécute le budget […]» (mode de gestion directe). «Pour ce faire, la Commission réalise une évaluation des systèmes, règles et procédures des personnes ou entités qui exécutent des fonds de l'Union si elle entend s'appuyer sur ces systèmes, règles et procédures pour la mise en œuvre de l'action ou en appliquant des mesures de surveillance appropriées […].»

([34]) Rapport annuel 2019 (à paraître) (chapitre 7 — rubrique 3 du CFP) — Encadré 7.3 — Surestimation des coûts salariaux et rapport annuel 2019 sur les activités des FED (à paraître) — Encadré 5 — Exemples d'erreurs quantifiables.

Remarques concernant le potentiel de performance du MPCU

Un niveau minimal de dépenses pour chaque pilier (prévention, préparation et réaction) n'est pas garanti

25. La stratégie de l'UE en matière de crises s'appuie sur trois piliers: prévention, préparation et réaction. L'annexe I de la décision relative au MPCU fixe des pourcentages de financement minimaux (avec une flexibilité de huit points de pourcentage dans les deux directions) pour chacun de ces piliers fondamentaux.

— Prévention: 20 % +/– 8 points de pourcentage, soit entre 12 % et 28 %.

— Préparation: 50 % +/– 8 points de pourcentage, soit entre 42 % et 58 %.

— Réaction: 30 % +/– 8 points de pourcentage, soit entre 22 % et 38 %.

26. Ces pourcentages garantissent l'allocation certaine d'un montant minimal à chaque pilier. Nous estimons que c'est une bonne chose. Cependant, dans sa proposition, la Commission argue que l'annexe I n'a pas permis de faire preuve de la souplesse requise lorsqu'il a fallu réagir à la pandémie de COVID-19. Elle suggère dès lors de supprimer cette annexe. En conséquence, il n'y aurait plus de dotation financière minimale garantie pour chacun des piliers stratégiques.

27. La Commission justifie cette proposition de suppression en avançant que «les pourcentages figurant à l'annexe I ne semblent pas garantir une souplesse suffisante pour permettre à l'Union d'atteindre les objectifs qu'elle a fixés. Dans une situation d'urgence, les pourcentages figurant à l'annexe I entraînent une charge administrative excessive et peuvent limiter la souplesse nécessaire pour s'adapter aux besoins liés aux catastrophes au cours d'une année donnée» ([35]).

28. Comme cela est souligné dans l'exposé des motifs de la proposition, «[à] long terme, il est plus rentable de prévenir et de réduire l'impact des catastrophes en y étant mieux préparés que d'y réagir». La préparation est la clé de voûte de la gestion de crise. Il s'agit là d'un principe incontournable depuis la création du MPCU. Selon nous, la suppression de l'annexe I signifie que la dotation financière minimale de chaque pilier stratégique n'est plus garantie. Nous estimons que la législation devrait rappeler que la Commission doit investir dans les trois piliers stratégiques (prévention, préparation et réaction) du cycle de gestion des catastrophes.

Le suivi de certaines nouvelles activités du MPCU présente des lacunes

29. La proposition ne comporte que l'indicateur principal supplémentaire suivant: «le volume des capacités de rescEU établies pour fournir une aide dans des situations d'une ampleur particulière» ([36]).

30. Parmi les nouvelles activités et les nouveaux objectifs proposés pour le MPCU, certains ne sont assortis d'aucun indicateur ni d'aucun suivi spécifique. Citons les cas d'espèce suivants:

— les dépenses relevant d'un marché public direct ou conjoint;

— la simplification/la réaction/l'efficacité des opérations de gestion indirecte;

— le renforcement de la préparation transsectorielle et sociétale;

— le nouveau rôle de coordination opérationnelle et de suivi du centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC);

— l'augmentation des investissements en matière de préparation au niveau de l'Union.

31. Nous estimons que la proposition devrait comporter des indicateurs supplémentaires afin de permettre un suivi spécifique des éléments susmentionnés.

([35]) Exposé des motifs de la proposition [COM(2020) 220 final], section 5, deuxième point («Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition»), p. 6.
([36]) Article 3, paragraphe 2, point b), de la proposition.

32. En outre, comme la proposition ne fixe pas de niveau de dépenses minimal pour chacun des trois grands piliers de la stratégie de l'UE en matière de crises (prévention, préparation et réaction), nous pensons qu'il serait utile de prévoir un mécanisme pour la communication des dépenses exposées au titre du MPCU pour chacun de ces piliers.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg le 28 septembre 2020.

Par la Cour des comptes
Klaus-Heiner LEHNE
Président