AVIS Nº 4/2010

(présenté en vertu de l'article 322 du TFUE)

sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure

(2010/C 145/02)

LA COUR DES COMPTES DE l'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, en liaison avec le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de règlement [1] du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes [2] (ci-après dénommé le «règlement financier») en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure,

vu la demande d'avis sur cette proposition de règlement, adressée par le Conseil à la Cour le 8 avril 2010,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

Structure du service européen pour l'action extérieure

1. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil pour laquelle l'avis de la Cour des comptes a été sollicité vise à modifier le règlement financier actuel afin d'en adapter les règles au caractère spécifique du service européen pour l'action extérieure (ci-après dénommé le «SEAE») dont l'existence est prévue à l'article 27, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1er décembre 2009. Le SEAE sera un organe de l'Union fonctionnant de manière autonome sous l'autorité du haut représentant (ci-après dénommé le «HR»), qu'il soutiendra dans l'accomplissement de son mandat. L'organisation et le fonctionnement du SEAE seront arrêtés par décision du Conseil. Une proposition de décision à cet effet a été présentée le 25 mars 2010.

2. Afin d'assurer la continuité du fonctionnement des délégations actuelles, l'exécution des dépenses opérationnelles par les chefs de délégation sera considérée comme équivalente à l'exécution budgétaire par la Commission dans le cadre d'une gestion centralisée directe, bien que le SEAE soit une institution distincte.

3. Le SEAE sera composé d'une administration centrale et des délégations de l'Union auprès de pays tiers et d'organisations internationales. Chaque délégation de l'Union sera dirigée par un chef de délégation qui exercera son autorité sur tous les membres du personnel qui composent la délégation.

4. Le SEAE comprendra des agents du secrétariat général du Conseil, des agents de la Commission, ainsi que des membres du personnel détachés des services diplomatiques des États membres. Ces derniers seront nommés en tant qu'agents temporaires dans le cadre du statut. Pour les questions concernant son personnel, le SEAE sera assimilé à une institution au sens du statut.

Observations d'ordre général

Nature du SEAE au sens du règlement financier

5. La Cour prend acte du fait que le SEAE sera un service sui generis assimilé à une institution pour l'application du règlement financier, comme l'a demandé la présidence dans son rapport au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure, du 23 octobre 2009 [3]. Le SEAE aura sa propre section dans le budget et sera par conséquent soumis à la décharge du Parlement européen. Par ailleurs, le SEAE restera, surtout au niveau des délégations, le service chargé de l'exécution, au nom de la Commission, d'un large éventail de crédits opérationnels relevant de la section «Commission» du budget.

Gestion de la nouvelle structure

6. Le personnel des délégations comprendra des membres du personnel du SEAE et des membres du personnel de la Commission. La Commission — institution qui exécute le budget et gère les programmes en vertu de l'article 17 du TUE et de l'article 317 du TFUE — subdéléguera au chef de délégation les pouvoirs d'exécution des crédits opérationnels en son nom. Compte tenu de ses nouvelles fonctions et de la nouvelle structure du SEAE, le chef de délégation devra rendre compte à deux instances différentes. Il semble que la proposition de nouvel article 60 *bis*, paragraphes 2 et 3, tente de résoudre cette question. La Cour observe qu'il faudra faire preuve de vigilance pour gérer la nouvelle structure, notamment afin d'éviter les conflits de priorités.

[1] COM(2010) 85 final du 24 mars 2010.
[2] JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.
[3] Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure, document 14930/09 du Conseil.

Mécanismes de mise en œuvre

7. Dans son rapport spécial n° 10/2004, la Cour observait que, dans le cadre du processus de «déconcentration», des progrès significatifs avaient été accomplis en matière de gestion de l'aide extérieure, y compris un renforcement des unités opérationnelles et financières des délégations, ainsi que des procédures financières plus fiables et solides, qui ont permis d'améliorer la régularité, la rapidité et la qualité des services fournis. La Cour considère qu'il est primordial de préserver et de renforcer l'obligation de rendre compte, la responsabilité et la qualité de la gestion financière au niveau des délégations. Il importe que les futures structures organisationnelles des délégations de l'Union ne compromettent ni l'efficacité de leurs fonctions opérationnelles et financières, ni la séparation des fonctions.

8. Dans ce contexte, la proposition de règlement peut être considérée comme une tentative visant à conserver, dans la mesure du possible, les procédures et les normes internes de la Commission relatives à l'exécution de ses crédits, dans un nouveau cadre institutionnel plus complexe.

9. Le Cour manifeste toutefois sa préoccupation parce que cet objectif est poursuivi moyennant a) d'importantes dérogations au règlement financier, étant donné que la Commission subdéléguera ses pouvoirs d'exécution budgétaire à des ordonnateurs (les chefs de délégations) qui n'appartiendront plus à ses services; b) une complexité accrue de la gestion financière des délégations, de leurs missions en matière d'obligation de rendre compte et de leurs opérations; c) une grande incertitude concernant la dotation budgétaire, ainsi que la gestion des dépenses administratives et d'appui des délégations de l'Union, question qui n'est pas clarifiée dans la proposition de règlement.

Observations particulières

10. La Cour exprime certaines préoccupations particulières concernant quatre propositions de modification et suggère d'en changer le texte, comme cela est indiqué dans le tableau annexé au présent avis.

La proposition de modification aura une incidence non seulement sur le SEAE, mais aussi sur l'ensemble des cas d'exécution budgétaire «centralisée indirecte»

11. *Article 30*. La Commission propose de remplacer l'article 30, paragraphe 3, premier alinéa, par un nouveau texte disposant qu'elle communique de manière appropriée les informations qu'elle détient sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget lorsque le budget est exécuté de manière centralisée conformément à l'article 53 *bis*. Le nouvel article 53 *bis* dispose que, lorsque la Commission exécute le budget de manière centralisée, elle peut le faire soit directement, dans ses services ou dans les délégations de l'Union, soit indirectement, conformément aux articles 54 à 57.

12. De la lecture combinée des nouveaux articles 30, paragraphe 3, premier alinéa, et 53 *bis*, il résulte que l'obligation faite à la Commission de détenir des informations sur les bénéficiaires de fonds provenant du budget est applicable lorsque le budget est exécuté de manière centralisée directement et indirectement. Or, dans la version actuelle de l'article 30, paragraphe 3, premier alinéa, l'obligation faite à la Commission de détenir des informations sur les bénéficiaires de fonds provenant du budget ne s'applique qu'aux seuls cas où le budget est exécuté de manière centralisée et directe.

13. L'extension de l'obligation de détenir des informations sur les bénéficiaires de fonds provenant du budget aux cas dans lesquels la gestion est centralisée et indirecte n'est pas liée à la situation particulière du SEAE. Cette obligation élargie dépasse donc l'objet de la proposition de règlement qui nous occupe et s'appliquerait à l'ensemble des situations où la gestion est centralisée et indirecte. Pour rester cohérent par rapport aux pratiques existantes, le nouvel article 30, paragraphe 3, premier alinéa, devrait être modifié comme suit:

«La Commission communique de manière appropriée les informations qu'elle détient sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget lorsque le budget est exécuté de manière centralisée et directe dans ses services ou dans les délégations de l'Union conformément à l'article 51, deuxième alinéa, et les informations sur les bénéficiaires de fonds fournies par les entités auxquelles les tâches d'exécution du budget sont déléguées dans le cadre d'autres modes de gestion.»

L'obligation de rendre compte faite aux chefs des délégations de l'Union est renforcée, mais la modification relative au conflit d'intérêts n'est peut-être pas cohérente par rapport au règlement financier

14. *Article 60* bis. Il semble que l'article 60 *bis* vise à renforcer le principe selon lequel les chefs des délégations de l'Union sont soumis aux mêmes règles en matière d'obligation de rendre compte que tout autre ordonnateur subdélégué, lorsqu'ils accomplissent des tâches qui leur sont confiées par subdélégation (conformément à l'article 60 du règlement financier). La Cour estime qu'il est important d'insister sur les obligations des chefs des délégations de l'Union à cet égard.

15. Le deuxième alinéa dispose toutefois que les chefs des délégations de l'Union doivent, entre autres, résoudre tout conflit d'intérêts potentiel. Il faudrait éviter de mentionner la notion de «conflit d'intérêts» dans ce contexte. En effet, elle semble porter sur un autre type de «conflit d'intérêts», dont une définition est donnée à l'article 52 du règlement financier. Par souci de cohérence, une notion doit correspondre à une seule définition dans l'ensemble du règlement financier. La Cour propose de modifier l'article 60 *bis*, paragraphe 1, en conséquence.

Nécessité de clarifier les compétences de l'auditeur interne

16. *Article 85*. Par souci de cohérence, d'efficience et d'efficacité, la Cour approuve le choix de l'auditeur interne de la Commission comme auditeur interne du SEAE. Cependant, le libellé des propositions d'alinéas à ajouter à l'article 85 du

règlement financier donne l'impression que les compétences attribuées à l'auditeur interne de la Commission à l'égard du SEAE ne sont pas identiques à celles qu'il exerce à l'égard des services de la Commission et qu'elles peuvent varier en fonction des sections du budget en cause, selon que ces dernières concernent l'exécution par le SEAE ou par la Commission. Pour éviter toute ambiguïté relative aux compétences de l'auditeur interne, la Cour suggère de remplacer l'addendum proposé par le texte ci-après.

«L'auditeur interne de la Commission assume, à l'égard du service européen pour l'action extérieure visé à l'article 1er, les mêmes responsabilités que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission.»

Certaines propositions de modification semblent n'avoir guère d'utilité, voire aucune

17. *Article 165*. Le sens de la proposition de modification de l'article 165 n'est pas clair. La Cour ne voit pas pourquoi la modification de l'article 165 est nécessaire à la suite de la modification de l'article 53 *bis*.

18. *Article 185*. La proposition de modification de l'article 185 est sans objet. S'agissant de l'analogie concernant l'étendue des compétences de l'auditeur interne de la Commission, il convient de se référer uniquement aux services de la Commission. C'est pourquoi la Cour propose de ne pas modifier l'article 185.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 29 avril 2010.

Par la Cour des comptes
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

ANNEXE

Proposition de la Commission	Recommandation de la Cour
Article premier	*Article premier*
(3) À l'article 30, paragraphe 3, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant: «La Commission communique de manière appropriée les informations qu'elle détient sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget lorsque le budget est exécuté de manière centralisée conformément à l'article 53 *bis* et les informations sur les bénéficiaires de fonds fournies par les entités auxquelles les tâches d'exécution du budget sont déléguées dans le cadre d'autres modes de gestion.»	(3) À l'article 30, paragraphe 3, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant: «La Commission communique de manière appropriée les informations qu'elle détient sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget lorsque le budget est exécuté de manière centralisée ~~conformément à l'article 53~~ *bis* et directe dans ses services ou dans les délégations de l'Union conformément à l'article 51, deuxième alinéa, et les informations sur les bénéficiaires de fonds fournies par les entités auxquelles les tâches d'exécution du budget sont déléguées dans le cadre d'autres modes de gestion.»
(9) À la section 2, l'article 60 *bis* suivant est ajouté: «*Article 60* bis 1. Lorsque les chefs des délégations de l'Union agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, ils coopèrent étroitement avec la Commission en vue de la bonne exécution des fonds, afin de garantir notamment la légalité et la régularité des opérations financières, le respect du principe de bonne gestion financière dans la gestion des fonds et la protection efficace des intérêts financiers de l'Union. À cet effet, ils prennent les mesures qui s'imposent pour prévenir toute situation susceptible de mettre en cause la responsabilité de la Commission quant à l'exécution du budget qui leur est confiée par subdélégation, ainsi que tout conflit d'intérêts ou de priorités ayant une incidence sur la mise en œuvre des tâches de gestion financière qui leur sont confiées par subdélégation. Lorsqu'une situation ou un conflit tel que visé au deuxième alinéa se présente, les chefs des délégations de l'Union en informent sans tarder le service compétent de la Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.»	(9) À la section 2, l'article 60 *bis* suivant est ajouté: «*Article 60* bis 1. Lorsque les chefs des délégations de l'Union agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, ils coopèrent étroitement avec la Commission en vue de la bonne exécution des fonds, afin de garantir notamment la légalité et la régularité des opérations financières, le respect du principe de bonne gestion financière dans la gestion des fonds et la protection efficace des intérêts financiers de l'Union. À cet effet, ils prennent les mesures qui s'imposent pour prévenir toute situation susceptible de mettre en cause la responsabilité de la Commission quant à l'exécution du budget qui leur est confiée par subdélégation, ainsi que tout conflit ~~d'intérêts ou~~ de priorités ayant une incidence sur la mise en œuvre des tâches de gestion financière qui leur sont confiées par subdélégation. Lorsqu'une situation ou un conflit tel que visé au deuxième alinéa se présente, les chefs des délégations de l'Union en informent sans tarder le service compétent de la Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.»
(12) Les alinéas suivants sont ajoutés à l'article 85: «Aux fins de l'audit interne du SEAE, les chefs des délégations de l'Union qui agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, sont soumis aux pouvoirs de contrôle de l'auditeur interne de la Commission en ce qui concerne la gestion financière qui leur est confiée par subdélégation. Afin d'assurer un contrôle financier cohérent, efficace et d'un bon rapport coût/efficacité, l'auditeur interne de la Commission est également l'auditeur interne du SEAE en ce qui concerne l'exécution budgétaire de la section "SEAE" du budget.»	(12) L'alinéa suivant est ajouté à l'article 85: «L'auditeur interne de la Commission assume, à l'égard du service européen pour l'action extérieure visé à l'article premier, les mêmes responsabilités que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission.»
(14) À l'article 165, la première phrase est remplacée par le texte suivant: «La mise en œuvre des actions par les pays tiers bénéficiaires ou les organisations internationales est soumise au contrôle de la Commission conformément à l'article 53 *bis*.»	(14) À l'article 165, la première phrase est remplacée par le texte suivant: «La mise en œuvre des actions par les pays tiers bénéficiaires ou les organisations internationales est soumise au contrôle de la Commission~~conformément à l'article 53 *bis*~~.»
(15) À l'article 185, le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant: «3. L'auditeur interne de la Commission exerce, à l'égard des organismes visés au paragraphe 1, les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission ou des délégations de l'Union.»	~~(15) À l'article 185, le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:~~ ~~«3. L'auditeur interne de la Commission exerce, à l'égard des organismes visés au paragraphe 1, les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission ou des délégations de l'Union.»~~