III

*(Actes préparatoires)*

# COUR DES COMPTES

## AVIS Nº 3/2014

*(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, du TFUE)*

**sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 215/2008 portant règlement financier applicable au 10e Fonds européen de développement, aux fins de la mise en œuvre du mécanisme de transition**

(2014/C 124/01)

**TABLE DES MATIÈRES**


| | *Points* | *Page* |
|---|---|---|
| INTRODUCTION | 1-6 | 3 |
| OBSERVATION D'ORDRE GÉNÉRAL CONCERNANT LA TRANSPARENCE | 7-10 | 4 |
| OBSERVATIONS PARTICULIÈRES | 11-20 | 4 |
| Modes d'exécution | 11-13 | 4 |
| Subventions | 14-15 | 4 |
| Aide budgétaire | 16-20 | 5 |

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), 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 («décision d'association outre-mer») ([2]),

vu l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement des aides de la Communauté au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 conformément à l'accord de partenariat ACP-CE 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 CE ([3]), et notamment son article 10, paragraphe 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 des aides 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 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 ([4]), et notamment son article 10, paragraphe 2,

vu la décision 2013/759/UE du Conseil du 12 décembre 2013 relative à des mesures transitoires de gestion du FED du 1er janvier 2014 jusqu'à l'entrée en vigueur du 11e Fonds européen de développement ([5]),

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 ([6]),

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 ([7]),

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 ([8]),

vu l'avis n° 3/2013 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement ([9]),

vu les rapports annuels de la Cour sur les activités relevant des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement ([10]),

([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).
([3]) JO L 247 du 9.9.2006, p. 32.
([4]) JO L 210 du 6.8.2013, p. 1. Accord en attente de ratification.
([5]) JO L 335 du 14.12.2013, p. 48.
([6]) JO C 12 du 17.1.2003, p. 19.
([7]) JO C 101 du 4.5.2007, p. 1.
([8]) JO C 23 du 28.1.2008, p. 3.
([9]) JO C 370 du 17.12.2013, p. 1.
([10]) 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.

vu les rapports spéciaux n$^{os}$ 9/2013 ([1]) et 11/2010 ([2]) de la Cour,

vu la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11$^{e}$ Fonds européen de développement, présentée par la Commission ([3]),

vu la proposition de la Commission concernant le règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n$^{o}$ 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10$^{e}$ Fonds européen de développement, aux fins de la mise en œuvre du mécanisme de transition ([4]),

vu la demande d'avis adressée par le Conseil de l'Union européenne, parvenue à la Cour le 28 janvier 2014 et complétée par la transmission de son annexe, qui contient les dispositions du projet de règlement financier et qui est parvenue à la Cour le 25 février 2014,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

***Introduction***

1. Les États membres ont signé l'accord interne établissant le 11$^{e}$ Fonds européen de développement (FED) en juin 2013. Il n'entrera en vigueur qu'après sa ratification par tous les États membres. Ce processus s'achèvera probablement en 2014.

2. Afin de pouvoir disposer de fonds entre janvier 2014 et l'entrée en vigueur de l'accord interne relatif au 11$^{e}$ FED, le Conseil a pris des mesures transitoires («mécanisme de transition») à financer au moyen de fonds provenant de FED antérieurs et à comptabiliser au titre du 11$^{e}$ FED.

3. Le Conseil ne peut adopter les règles financières applicables au 11$^{e}$ FED avant l'entrée en vigueur de l'accord interne relatif à ce dernier. C'est pourquoi la Commission propose de modifier le règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 10$^{e}$ FED de manière que les règles financières qui s'appliqueront au 11$^{e}$ FED s'appliquent également au mécanisme de transition.

4. La Cour a été invitée à émettre un avis sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11$^{e}$ Fonds européen de développement. Cet avis a été publié en décembre 2013 (avis n$^{o}$ 3/2013).

5. La Cour constate avec satisfaction que la proposition actuelle tient compte d'un certain nombre d'observations formulées dans son avis n$^{o}$ 3/2013 sur les règles financières applicables au 11$^{e}$ FED, et notamment que:

— les dispositions en matière de passation de marchés (notamment l'article 36, paragraphe 5, de la proposition) ont été améliorées,

— la coopération des autorités nationales d'audit avec la Cour est clarifiée (article 48, paragraphe 6, de la proposition),

— l'application du projet de règlement financier est généralisée à tous les domaines de dépenses du FED, à l'exception de la facilité d'investissement (article 60 de la proposition).

6. Dans son avis n$^{o}$ 3/2013, la Cour a formulé d'autres observations qui restent d'actualité et sont décrites ci-après (voir points 7 à 20).

([1]) «L'aide de l'Union européenne à la gouvernance en République démocratique du Congo» (http://eca.europa.eu).
([2]) «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).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

***Observation d'ordre général concernant la transparence***

7. La proposition comporte de nombreuses références au règlement financier général [1] 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. 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).

8. Le projet de règlement 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 important 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.

9. 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 au minimum le risque d'erreur liée à une mauvaise interprétation.

10. 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 encore 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.

***Observations particulières***

**Modes d'exécution**

11. L'article 17 prévoit entre autres que les dispositions du règlement financier général relatives à la «gestion indirecte» sont applicables. Cependant, le paragraphe 3 de ce même article introduit des éléments qui vont au-delà de ces dispositions.

12. Le paragraphe 3 prévoit que les entités chargées des tâches d'exécution budgétaire peuvent à leur tour confier des tâches de cette nature à d'autres entités 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 […]*».

13. 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.

**Subventions**

14. L'article 37 de la proposition prévoit que les dispositions du règlement financier général relatives aux subventions sont globalement applicables aux contributions financières provenant 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 il a été jugé nécessaire d'insérer cette disposition dans le règlement financier applicable au FED pour la mise en œuvre du mécanisme de transition, alors qu'il n'existe, semble-t-il, aucune disposition équivalente dans le règlement financier général, n'apparaît pas clairement.

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

[1] Règlement (UE, Euratom) n$^{o}$ 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).

**Aide budgétaire**

16. 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).

17. 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).

18. En conséquence, le texte semble donc aller au-delà de ce qu'il convient de trouver dans un règlement financier ([1]). 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.

19. La Cour a formulé plusieurs recommandations dans des rapports récents concernant l'utilisation de l'aide budgétaire ([2]), 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 figurant dans la présente proposition (par exemple, les références à la différenciation et aux «facteurs déterminants» au quatrième alinéa) pourraient être compris 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.

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

Le présent avis a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg, en sa réunion du 1er avril 2014.

*Par la Cour des comptes*
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
*Président*

([1]) Défini au considérant 2 de la proposition de règlement du Conseil comme «les règles de mise en œuvre du 10e FED pour la gestion opérationnelle et financière».

([2]) 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 no 9/2013 «L'aide de l'Union européenne à la gouvernance en République démocratique du Congo», rapport spécial no 4/2013 «La coopération de l'Union européenne avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance», rapport spécial no 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».