

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 10/2005

**sur le projet de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002
du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général
des Communautés européennes**

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2006/C 13/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION	2
STABILITÉ ET COHÉRENCE DES RÈGLES FINANCIÈRES	3
PRINCIPES BUDGÉTAIRES	3
Principe d'annualité	4
Principe d'universalité	4
Principe de spécialité	4
Principe de transparence	4
ÉTABLISSEMENT ET STRUCTURE DU BUDGET	4
EXÉCUTION DU BUDGET	5
Modes d'exécution du budget	5
Rôle du comptable et fiabilité des comptes	5
Responsabilité des acteurs financiers	6
Coopération interinstitutionnelle	6
PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS	6
Cas d'exclusion	6
Désignation d'experts	7
Coopération interinstitutionnelle	7
SUBVENTIONS	7
Principe de non-profit	7
Principe de non-cumul	8
Passation de marchés	8
CONCLUSION	8

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 248, paragraphe 4, et 279,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment ses articles 160 C, paragraphe 4, et 183,

vu le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽¹⁾, et notamment son article 184, qui prévoit un réexamen tous les trois ans dudit règlement,

vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 ⁽²⁾,

vu la demande d'avis sur cette proposition adressée par le Conseil à la Cour des comptes le 15 juillet 2005,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

— justifier les modifications législatives par rapport:

Introduction

1. La proposition présentée par la Commission vise à:

- un fonctionnement des règles plus efficace et plus transparent,
- une simplification des règles et des exigences en matière de marchés et de subventions par rapport aux coûts et aux risques encourus,
- une clarification et à une rationalisation des dispositions régissant les méthodes de gestion.

2. Dans son exposé des motifs, la Commission estime que ses objectifs doivent être atteints en préservant la stabilité des règles, notamment des principes, des notions et de la structure de base du règlement financier ⁽³⁾, considérant que celui-ci est l'instrument législatif le plus important pour l'exécution du budget.

3. Pour ce faire, la proposition établit les critères suivants:

- réserver les modifications législatives aux problèmes pour lesquels il n'existe pas d'autres solutions,
- ne pas retenir de propositions de modification ayant pour effet de remettre en cause les principaux aspects de la réforme de la Commission,
- limiter au strict minimum les dérogations aux principes budgétaires,
- tenir compte des modifications imposées par la nouvelle réglementation sectorielle pour la période 2007-2013,

— à l'obligation de la Commission d'exécuter le budget et de réaliser les objectifs politiques fixés,

— aux impératifs de bonne gestion financière,

— à la protection des intérêts financiers de l'UE,

— à la nécessité d'obtenir à brève échéance une déclaration d'assurance positive.

4. La Cour a examiné le projet de règlement présenté par la Commission en tenant compte des principes, des objectifs et des critères énoncés ci-avant. Elle considère que l'obtention d'une déclaration d'assurance positive n'est pas un critère pertinent pour orienter la révision des normes financières. En revanche, le critère de l'amélioration de la gestion financière de la Communauté devrait être pris en considération pour déterminer les changements qu'il convient d'apporter au règlement financier.

5. La Cour considère que, dans nombre de domaines, les adaptations et modifications proposées constituent une avancée importante pour la simplification et la souplesse nécessaires à une gestion financière efficace. Cependant, pour les raisons exposées ci-après, les principes et critères qui auraient dû orienter ces modifications n'ont pas toujours été respectés, et les objectifs poursuivis ne sont pas pleinement atteints.

6. Par conséquent, certaines des modifications proposées par la Commission ne se justifient pas et risquent de compliquer la gestion. Par ailleurs, la révision proposée n'apporte aucune solution à certains besoins de gestion, comme cela est indiqué aux points 21, 26, 29, 30, 32 et 39.

⁽¹⁾ JO L 248 du 16.9.2002 et rectificatif publié au JO L 25 du 30.1.2003.

⁽²⁾ COM(2005) 181 final du 3 mai 2005.

⁽³⁾ Règlement financier — règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

Stabilité et cohérence des règles financières

7. Le précédent règlement financier avait fait l'objet de maintes modifications conduisant, ainsi que la Cour l'avait signalé dans son avis n° 4/97 ⁽¹⁾, à un texte incohérent. Les critiques de la Cour ⁽²⁾ portaient en particulier sur l'incohérence générale du texte, ainsi que sur les points suivants:

- les modifications cas par cas pour régler des problèmes particuliers,
- la coexistence de plusieurs régimes différents assortis de nombreuses dérogations,
- l'existence de dispositions financières essentielles dans des règlements régissant des politiques, des actions ou des programmes particuliers, mais qui ne figuraient pas dans le règlement financier et étaient parfois incompatibles avec celui-ci.

À la suite de cet avis et des incohérences constatées, la Commission avait entamé en 1998 la procédure de refonte qui, après un effort considérable de conception et de réflexion de la part des institutions, déboucha en 2002 sur le règlement actuel.

8. La Commission a reconnu que certains éléments (standards de contrôle interne, établissement du budget et gestion par activité) du présent règlement financier, qui s'inscrit dans le processus de réforme de la gestion financière engagé par cette institution, n'ont pas été intégralement mis en œuvre et que des efforts supplémentaires restent nécessaires en vue de leur fonctionnement effectif ⁽³⁾. En outre, certains éléments du règlement en question n'ont été mis en œuvre que récemment par les autres institutions.

9. Dans ce contexte, l'exposé des motifs qui accompagne la proposition stipule qu'assurer la stabilité des normes et, en particulier, des principes budgétaires énoncés à l'article 2 du règlement financier fait partie des axes de cette révision ⁽⁴⁾.

10. Toutefois, le projet de révision présenté comprend, outre des modifications rédactionnelles, des propositions de modification pour soixante-quatorze articles représentant 40 % des articles actuels et affectant presque tous les titres du règlement. La proposition de la Commission constitue donc une refonte substantielle du texte du règlement financier.

11. En outre, la présente révision du règlement financier est accompagnée de trois propositions de modification des modalités d'exécution du règlement financier qui ont été présentées ou annoncées en 2005.

⁽¹⁾ Avis n° 4/97 sur la proposition de règlement (Euratom, CECA, CE) du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes (JO C 57 du 23.2.1998).

⁽²⁾ Avis n° 4/97, point 3.

⁽³⁾ Voir rapport de synthèse [COM(2005) 256 final du 15.6.2005].

⁽⁴⁾ Proposition de révision (5^e considérant): «Il convient de renforcer le principe selon lequel tout autre acte législatif relatif à l'exécution du budget doit être conforme au règlement financier.»

12. Certaines de ces propositions de modification sont dues au besoin ressenti par les services de la Commission de simplifier la gestion budgétaire, mais elles risquent de la compliquer car elles introduisent des exceptions et des dérogations, notamment dans les domaines de l'agriculture et de la recherche. D'autres propositions trouvent leur origine dans des amendements apportés à la législation sectorielle ou sont prévues dans la législation proposée par la Commission pour la période 2007-2013 (notamment en ce qui concerne la politique agricole commune — PAC).

13. Dans ces conditions, la Cour estime que certains des principes et des critères énoncés par la Commission (stabilité des normes; modification législative réservée aux cas indispensables pour lesquels il n'existe aucune autre solution; limitation au strict minimum des exceptions aux principes budgétaires) n'ont pas été respectés, ce qui complique la gestion financière avant même que les résultats des modifications importantes introduites par le règlement financier en vigueur n'aient été obtenus.

14. Bien que l'article 184 du règlement financier prévoie son réexamen tous les trois ans, il convient de s'en tenir aux modifications strictement nécessaires, afin de conserver la stabilité des normes financières.

15. L'avis de la Cour porte sur les titres I à VI des dispositions communes car les modifications proposées au titre VII, «Reddition des comptes et comptabilité», de la première partie du règlement («Dispositions communes») ainsi qu'à la troisième partie («Dispositions transitoires et finales») sont pour la plupart de caractère technique et consistent en une mise à jour des dispositions, compte tenu des modifications opérées en matière comptable à partir du 1^{er} janvier 2005. De plus, les modifications proposées à la deuxième partie («Dispositions particulières») affectent notamment les principes budgétaires énoncés dans le titre II des dispositions communes.

Principes budgétaires

16. La Cour, dans ses avis n° 4/97 et 2/2001 ⁽⁵⁾ concernant le règlement financier, avait souhaité une application plus stricte des principes budgétaires et une limitation des exceptions au minimum. Ces recommandations ont été reprises par la Commission en tant que principe directeur pour la révision proposée du règlement financier.

17. Les modifications proposées affectent cependant les principes:

- d'unité budgétaire (article 5 bis: intérêts générés par les paiements de préfinancement),
- d'annualité (article 149: report de crédits FEAGA ⁽⁶⁾ non dissociés; article 160 bis: reconstitution de crédits recherche; articles 12 et 150: engagements anticipés de dépenses pour l'aide humanitaire et le FEAGA),

⁽⁵⁾ Avis n° 4/97, point 16, et avis n° 2/2001 sur une proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, point 5 (JO C 162 du 5.6.2001).

⁽⁶⁾ Fonds européen agricole de garantie.

- d'universalité (article 18: affectation de recettes produites par les apports des États membres à des programmes «aides extérieures» et de la vente d'équipements),
- de spécialité (article 23: virements à partir de la réserve; virements de crédits administratifs; procédure de notification; articles 26, 45 et 46: adaptations dues à la suppression de la réserve relative aux prêts et aux garanties de prêts aux pays tiers),
- de transparence (article 29): allongement du délai pour la publication du budget.

18. Bien que certaines modifications s'expliquent par une simplification de la gestion des crédits budgétaires et introduisent des clarifications qui sont justifiées par des circonstances spécifiques (en l'occurrence, l'unité budgétaire, s'agissant des intérêts générés par les paiements de préfinancement; l'annualité, pour les engagements anticipés destinés à faire face à des crises humanitaires), la nécessité d'autres exceptions n'est pas toujours démontrée. Ces questions sont examinées dans les points ci-après.

Principe d'annualité

19. Dans son avis n° 2/2001, la Cour avait considéré que le report des crédits ⁽¹⁾ n'était pas souhaitable en régime de crédits dissociés car ce report avait une incidence financière marginale et introduisait d'inutiles complexités dans les systèmes de gestion. Suite à l'approbation des mesures de discipline financière pour les paiements directs dans le cadre de la politique agricole commune ⁽²⁾, la Commission propose d'élargir cette possibilité aux crédits non dissociés (article 149). Cette exception ne se justifie pas puisqu'il s'agit de montants limités dont l'absorption par le budget de l'exercice suivant ne devrait pas poser de difficulté.

20. La Cour s'est également déclarée opposée à la possibilité de reconstitution de crédits suite à des dégagements ⁽³⁾, considérant une telle exception à la règle générale non nécessaire puisque les éventuels besoins en crédits pouvaient être couverts par de nouveaux crédits d'engagement. La proposition réduit cette possibilité de reconstitution pour les Fonds structurels, mais elle en ouvre la possibilité pour la recherche (article 160 bis). La Cour considère que de telles exceptions ne se justifient pas puisque les modifications budgétaires et les mécanismes de gestion déjà prévus par la réglementation actuelle suffisent pour faire face aux besoins en crédits éventuels.

Principe d'universalité

21. Aucune modification n'est proposée pour faire face à des problèmes connus dans le cadre de la politique immobilière. Les crédits administratifs étant des crédits non dissociés au sens de l'article 179 de ce même règlement, les crédits d'engagement

relatifs aux opérations de construction ou d'achat de bâtiments ne couvrent pas le coût total des engagements juridiques souscrits, ce qui est contraire au principe établi à l'article 7 du règlement financier. Aussi la Cour réitère-t-elle sa recommandation ⁽⁴⁾ de recourir aux crédits dissociés pour ce type d'opérations.

22. Dans son avis n° 2/2001 ⁽⁵⁾, la Cour avait recommandé que, dans le cadre des exceptions au principe d'universalité (recettes affectées), les cas marginaux ne puissent pas être traités comme des exceptions, mais conformément aux dispositions générales. La proposition de modification relative à l'affectation des recettes issues de la vente de véhicules, d'équipements et d'installations ou d'appareils, d'équipements et de matières à usage scientifique et technique est un cas marginal qui, de l'avis de la Cour, n'est pas justifié [article 18, paragraphe 1, point e) bis].

Principe de spécialité

23. La proposition de modification de l'article 23, paragraphe 1, point b) supprime toute limite aux virements de titre à titre (domaine politique) des crédits de fonctionnement pourvu qu'il s'agisse de dépenses de même nature. Contrairement aux principes de la réforme, cette proposition rompt le lien entre le budget sur la base des activités et la gestion par activités en limitant la réforme à une présentation différente des crédits budgétaires. En fait, la proposition ne tient pas compte du fait que les crédits de fonctionnement sont octroyés par l'autorité budgétaire pour la gestion des activités propres à chaque domaine politique (titre budgétaire) en tenant compte des objectifs y associés. La Cour recommande que le Conseil et le Parlement considèrent, dans le contexte d'un établissement du budget et d'une gestion par activités, qu'une telle décision demeure une prérogative de l'autorité budgétaire.

Principe de transparence

24. La proposition de modification de l'article 29 retarde d'un mois par rapport au règlement en vigueur la publication du budget. La Cour considère que tout allongement du délai de publication du budget est contraire au principe de transparence et peut entraîner des difficultés pour une gestion adéquate.

Établissement et structure du budget

25. Les modifications proposées (article 46) tendent à faire la distinction entre les éléments d'information faisant partie du budget et les autres éléments d'information qui accompagnent l'avant-projet de budget et qui sont destinés à l'autorité budgétaire. La Cour considère positive cette distinction qui concerne en particulier les échéanciers d'exécution des crédits de paiement. Elle est toutefois d'avis que ces éléments devraient être prévus à l'article 33 du règlement financier, compte tenu de l'effet attendu.

⁽¹⁾ Point 7.

⁽²⁾ JO L 270 du 21.10.2003.

⁽³⁾ Point 54.

⁽⁴⁾ Avis n° 4/97, point 2.18 de l'annexe.

⁽⁵⁾ Point 9.

26. La Cour considère également que l'effort de simplification souhaité aurait pu être plus radical en ce qui concerne cette partie du règlement financier:

- en supprimant la possibilité de réserves négatives, qui empêchent une présentation claire et exacte des crédits budgétaires, dont le montant a été calculé avec précision, et contreviennent au principe de transparence,
- en accroissant la souplesse nécessaire à la gestion du personnel, de manière à permettre aux institutions, dans les limites des crédits budgétaires correspondants, de choisir l'effectif le plus approprié et de recruter les personnes disposant des compétences nécessaires pour certaines fonctions,
- en révisant la nomenclature budgétaire, dont la subdivision la plus fine pourrait être limitée aux chapitres afin de permettre une plus grande souplesse de gestion, l'institution étant ainsi soulagée du fardeau que constituent les virements à un niveau inférieur.

Exécution du budget

27. Les modifications proposées au titre IV du règlement financier visent notamment:

- à clarifier et à définir plus précisément les rôles et les responsabilités des intervenants dans le cadre des différents modes d'exécution du budget: gestion partagée, décentralisée, conjointe, centralisée et indirecte (articles 52 à 57),
- à définir clairement les responsabilités des ordonnateurs et des comptables en ce qui concerne l'information comptable (articles 60 et 61),
- à aligner plus précisément les règles sur la responsabilité pécuniaire des acteurs financiers avec les normes prévues par la réglementation concernant le personnel au service des Communautés (article 66),
- à assurer une meilleure protection des intérêts financiers de la Communauté en renforçant les règles pour le recouvrement des créances (articles 72 et 73).

Ces clarifications et précisions constituent des avancées positives pour le renforcement de la gestion financière. Néanmoins, la Cour considère qu'elles sont insuffisantes en ce qui concerne les aspects évoqués ci-après.

Modes d'exécution du budget

28. Les descriptions des rôles et des responsabilités des intervenants dans le cadre des différents modes d'exécution du budget — figurant déjà, pour la plupart, dans le règlement financier actuel et dans les réglementations sectorielles — sont désormais consolidées dans la proposition de la Commission. La Cour, tout en saluant l'effort de systématisation entrepris par la Commission, considère qu'il aurait également été souhaitable que celle-ci profite de l'occasion pour prévoir un système communautaire de contrôle interne intégré dans le règlement financier ⁽¹⁾.

Rôle du comptable et fiabilité des comptes

29. La Cour se félicite de la proposition de la Commission de préciser les rôles et les responsabilités des divers acteurs financiers dans l'établissement des comptes en prévoyant des attestations à délivrer par les ordonnateurs délégués et par les comptables comme suit:

- les ordonnateurs délégués rendent compte à leurs institutions de l'exercice de leurs fonctions sous la forme d'un rapport annuel d'activités, accompagné des informations financières et de gestion ainsi que d'une déclaration d'assurance certifiant que les informations contenues dans le rapport donnent une image fidèle de la situation ⁽²⁾,
- les comptables des institutions et, par analogie, des organismes communautaires préparent les comptes sur la base de l'information fournie et certifiée par les ordonnateurs. Les comptes définitifs établis conformément à l'article 129, paragraphes 2 et 3, sont accompagnés d'une attestation rédigée par le comptable, dans laquelle celui-ci déclare qu'ils ont été établis conformément au titre VII du règlement financier et aux principes, aux règles et aux méthodes comptables décrits dans l'annexe aux états financiers ⁽³⁾,
- le comptable de la Commission établit par ailleurs les comptes consolidés définitifs à partir des informations présentées par les autres institutions. Les comptes consolidés définitifs sont accompagnés d'une attestation rédigée par le comptable de la Commission, dans laquelle il déclare qu'ils ont été établis conformément au titre VII et aux principes, aux règles et aux méthodes comptables décrits dans l'annexe aux états financiers ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Avis n° 2/2004.

⁽²⁾ Proposition de la Commission relative à l'article 60, paragraphe 7.

⁽³⁾ Proposition de la Commission relative à l'article 61, paragraphe 2 bis.

⁽⁴⁾ Proposition de la Commission relative à l'article 129, paragraphe 2 bis.

30. Conformément à l'article 61, paragraphe 1, point e), du règlement financier en vigueur, le comptable est chargé de valider les systèmes définis par l'ordonnateur et destinés à fournir ou à justifier les informations comptables. Afin que le comptable soit en mesure de certifier que les comptes présentent une image fidèle aux termes de l'article 123 du règlement financier en vigueur, cette validation doit couvrir le fonctionnement effectif des systèmes au cours de la période concernée et donc la fiabilité des informations fournies, et pas uniquement, comme cela se pratique actuellement, la mise en place ou la modification de ces systèmes. L'établissement des comptes risque, pour les comptes des institutions ⁽¹⁾, d'être réduit à une simple compilation mécanique, résultat des procédures comptables établies à cette fin, ou, dans le cas des comptes consolidés, d'être une simple agrégation au lieu d'une consolidation. La Cour estime que l'article 61, paragraphe 1, point e), du règlement financier devrait préciser que le comptable est habilité à valider le fonctionnement effectif de ces systèmes.

31. La Commission propose (article 185) que le rôle de son auditeur interne se limite désormais à certifier que la fonction d'audit interne des agences respecte les normes internationales d'audit. Étant donné que les comptes des organismes communautaires doivent être consolidés avec ceux des institutions, cette situation implique une perte d'information directe et indépendante dont la Commission dispose actuellement en ce qui concerne la fiabilité des comptes de ces agences, alors même que celles-ci perçoivent des subventions de fonctionnement provenant du budget de la Commission et gèrent parfois des crédits opérationnels importants.

Responsabilité des acteurs financiers

32. La modification proposée à l'article 66 renvoie l'exigence d'une responsabilité pécuniaire aux normes du statut. La Cour avait déjà indiqué ⁽²⁾ que les dispositions et les mécanismes du statut étaient mal adaptés au principe de responsabilité pécuniaire des acteurs financiers. Pour garantir une application effective des normes sans alourdir la gestion communautaire par des règles procédurales destinées à protéger les acteurs financiers responsables, la mise en œuvre de leur responsabilité pécuniaire devrait être soumise au principe de proportionnalité. Il serait ainsi souhaitable de différencier les comportements: intentionnels/frauduleux, négligence grave, négligence simple et erreur. Il faudrait également tenir compte des circonstances régissant l'action des acteurs financiers — comme les ressources dont ils disposent pour remplir leurs obligations.

Coopération interinstitutionnelle

33. Sans vouloir remettre en cause la stabilité réglementaire nécessaire aux principes et aux normes de base de la gestion budgétaire et financière, la Cour considère qu'un meilleur profit pourrait être tiré de la coopération interinstitutionnelle afin d'éviter des

lourdeurs inutiles, notamment pour les petites institutions. Ainsi une liste commune d'irrégularités pourrait être mise en place pour plusieurs institutions.

Passation des marchés publics

34. Les modifications proposées en matière de marchés publics visent notamment à adapter les normes du règlement financier aux dispositions de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation de marchés publics de travaux, de fournitures et de services ⁽³⁾ (ci-après dénommée «la directive»). En matière de critères d'exclusion, cette adaptation suppose une simplification et un assouplissement des obligations documentaires des soumissionnaires (article 93).

35. Les modifications visent également à:

- supprimer l'obligation imposée à chaque institution de disposer de sa propre base de données concernant les cas d'exclusion (article 95), en donnant la possibilité à plusieurs institutions d'utiliser une base de données commune,
- élargir à d'autres domaines le régime simplifié pour la désignation d'experts dans le cadre de la recherche (article 97),
- clarifier les cas de suspension des procédures de passation ou l'exécution de marchés en cas de fraude (article 103).

36. Comme indiqué dans son avis n° 3/2005 ⁽⁴⁾, la Cour accueille favorablement la modernisation et la simplification des procédures en matière de marchés publics, mais elle considère que cette simplification devrait respecter plus strictement les termes de la directive et exclure l'utilisation discrétionnaire injustifiée des compétences des pouvoirs adjudicateurs.

Cas d'exclusion

37. La directive différencie les critères d'exclusion en fonction de leur gravité et en permettant que les critères les moins importants ne soient pas repris par les États membres. Elle établit qu'à cette fin, une norme est nécessaire ⁽⁵⁾. La Cour estime que la mention, dans l'article 93, de l'analyse de risque effectuée par l'autorité contractante, ne suffit pas à cette fin et que des précisions supplémentaires seraient nécessaires dans le règlement financier lui-même ou dans ses modalités d'application.

⁽³⁾ JO L 134 du 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Avis n° 3/2005 sur le projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, points 7-14 (JO C 124 du 23.5.2005).

⁽⁵⁾ Fin de l'article 45, paragraphe 2: «Les États membres précisent, conformément à leur droit national et dans le respect du droit communautaire, les conditions d'application.»

⁽¹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2003, point 1.26 (JO C 293 du 30.11.2004).

⁽²⁾ Avis n° 4/97, annexe, point 5.20 et avis n° 2/2001, point 24.

Désignation d'experts

38. La proposition vise à élargir à d'autres domaines le régime simplifié pour la désignation d'experts dans le cadre de la recherche, en modifiant les dispositions régissant les marchés publics. Or le régime simplifié dans le cadre de la recherche ⁽¹⁾ vise le recrutement et la nomination d'experts. Ces procédures sont plus proches des règles relatives au recrutement d'autres agents au service des Communautés que de celles relatives aux marchés publics. En effet, l'attribution du marché sur la seule base de la capacité des candidats et sans aucune considération du prix (modifications proposées à l'article 97, paragraphe 2, du règlement financier) s'écarte des principes de la directive et du règlement financier lui-même pour les marchés de services, ainsi que le reconnaît l'exposé des motifs qui accompagne le projet de règlement.

Coopération interinstitutionnelle

39. L'élaboration de bases de données de situations d'exclusion communes à différentes institutions (modification proposée à l'article 95 du règlement financier) s'inscrit dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle. Il serait utile d'envisager d'autres possibilités de renforcement de cette coopération des institutions et des organismes communautaires pour éviter que des efforts administratifs inutiles ne doivent être répétés. La possibilité d'utiliser des marchés conclus par d'autres institutions ou organismes sous certaines conditions et/ou limites quantitatives sauvegardant les principes de concurrence et d'égalité des chances pourrait être examinée. Pour les marchés communs à plusieurs institutions, il pourrait également être envisagé de déléguer certaines compétences de l'autorité contractante (c'est-à-dire l'ouverture et l'évaluation des offres) à un(e) autre institution ou organisme.

Subventions

40. Les modifications proposées aux articles sous ce titre comprennent:

- l'élargissement du concept de subvention à des participations/prises de participation ayant une finalité d'aide mais qui constituent normalement un actif des institutions (article 108),
- la possibilité d'exceptions importantes au principe de non-profit (article 109),
- la possibilité de déroger au principe de non-cumul des aides financées par plusieurs lignes budgétaires quand l'acte de base le prévoit (article 111),
- des clarifications et des précisions caractérisant des situations factuelles,
- des simplifications quant à la gestion des aides (montants forfaitaires) (article 113 bis), les obligations des bénéficiaires et les procédures de gestion (situation d'exclusion, évaluation des demandes, application des principes relatifs aux marchés publics) (articles 114, 116 et 120).

⁽¹⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002, article 160 et règlement (CE) n° 2321/2002, article 11 (JO L 355 du 30.12.2002).

41. La Cour accueille favorablement les clarifications, précisions et simplifications proposées, mais considère que certaines des exceptions et des dérogations aux principes de non-profit et de non-cumul ainsi que dans le cadre de la passation de marchés ne font pas l'objet d'une justification suffisante, car:

- a) elles peuvent entraîner des risques supplémentaires et compliquer la gestion;
- b) elles impliquent parfois un contrôle difficile;
- c) elles auraient pu faire l'objet de solutions plus simples.

Principe de non-profit

42. Les modalités d'application actuelles prévoyaient déjà certaines exceptions au principe de non-profit, qui sont reprises dans la modification proposée aux articles 109 et 113 bis:

- bourses versées à des personnes physiques,
- prix octroyés dans le cadre de concours,
- actions dont le but est de renforcer la capacité financière du bénéficiaire,
- remboursement d'un pourcentage déterminé, taux et montants forfaitaires.

43. Dans un précédent avis ⁽²⁾, la Cour avait déjà indiqué la difficulté de vérification du principe dans le cas de soutiens multiples accordés aux organisations.

44. De plus, la modification de l'article 109 propose d'appliquer le principe de non-profit au niveau de l'action plutôt qu'à celui de chaque bénéficiaire pris individuellement. La Cour estime qu'une telle modification rend possibles des abus dans le cadre d'actions multipartenaires. Elle entraîne qu'à l'avenir, les subventions versées pour des actions multipartenaires peuvent dégager des profits pour des bénéficiaires.

45. En outre, les conditions strictes, prévues dans les modalités d'exécution actuelles pour certaines exceptions, ne figurent qu'en partie dans les modifications proposées:

- l'interdiction d'allouer aux membres de l'organisation bénéficiaire un revenu ayant pour effet leur enrichissement personnel,
- la limitation, dans le cas des forfaits, à des contributions inférieures à 5 000 euros,

la Commission annonçant qu'elles seraient décrites de manière plus détaillée dans les modalités d'exécution.

⁽²⁾ Avis n° 2/2001, commentaires relatifs à l'article 102, paragraphe 2 (JO C 162 du 5.6.2001).

Principe de non-cumul

46. La Commission justifie la possibilité qu'une action puisse se voir octroyer plusieurs aides financées par le budget communautaire (article 111) par la situation prévalant dans le domaine des actions structurelles et des réseaux transeuropéens. Cette exception est soumise à l'interdiction de double financement des mêmes coûts.

47. Toutefois, de récents audits de la Cour dans ce domaine ont mis en lumière le risque d'une aide supérieure à 100 % des coûts financés et, dans le domaine de la recherche, le non-respect des seuils applicables aux aides d'État ⁽¹⁾. En fait, cette pluralité d'aides peut également entraîner des efforts administratifs inutiles, ce qui est contraire aux intentions de simplification de la gestion, en particulier lorsque les critères d'éligibilité diffèrent.

48. La Cour conclut qu'il pourrait être utile de continuer à appliquer le principe «une action — une aide communautaire»:

- en prévoyant que le taux de subvention, sans toutefois dépasser les 100 % des coûts éligibles encourus et/ou des seuils applicables aux aides d'État, permette de couvrir les éléments relatifs aux différentes politiques communautaires concernées,
- en renforçant la coordination interservices des interventions communautaires.

Passation de marchés

49. Enfin, la Cour considère que la modification proposée à l'article 120, paragraphe 1, n'est pas justifiée. En effet, dans le cas où la mise en œuvre de l'action poursuivie exigerait la passation de marchés par le bénéficiaire, compte tenu du financement communautaire, il est normal que soit exigé le respect des principes

établis au titre V du règlement financier (c'est-à-dire égalité de traitement entre les soumissionnaires, concurrence et transparence). Sur cette base, les modalités d'exécution pourraient prévoir une simplification des procédures en fonction de l'importance du marché.

Conclusion

50. La précédente réforme de la gestion financière étant trop récente pour avoir atteint tous ses objectifs, l'ampleur de la révision proposée par la Commission n'est pas justifiée. Son étendue et le contenu de certaines modifications risquent de compliquer inutilement la gestion.

51. Tel est le cas notamment des nouvelles exceptions introduites au niveau des principes budgétaires en raison des difficultés ressenties par certains services ou en raison des modifications des règlements sectoriels. La Cour considère que la plupart de ces besoins pourraient trouver une solution dans le cadre du règlement financier actuel.

52. L'effort de simplification de la gestion financière en matière de passation des marchés et d'octroi de subventions ainsi que pour la protection des intérêts financiers des Communautés (modifications proposées en matière de recouvrement, de suspension ou d'exécution de marchés, de sanctions) est à saluer en tant qu'avancée dans le sens d'une meilleure gestion financière.

53. En revanche, la révision proposée n'apporte pas de solution à certains besoins de gestion (flexibilité dans la gestion des effectifs, opérations d'achat/construction de bâtiments, clarification de la responsabilité des acteurs financiers). Dans d'autres cas, les modifications proposées ne sont pas assez radicales pour faire face aux défis auxquels elles tentent de répondre (mode d'exécution du budget, rôle du comptable). La Cour considère en outre que les possibilités de coopération interinstitutionnelle auraient dû être davantage exploitées.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 7 décembre 2005.

Par la Cour des comptes

Hubert WEBER

Président

⁽¹⁾ Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement (voir JO C 83 du 11.4.1986), modifié en 1996 (JO C 45 du 17.2.1996) et en 1998 (JO C 48 du 13.2.1998), et dont la période d'application a été étendue au 30 juin 2002 et au 31 décembre 2005, respectivement par les communications de la Commission 2001/C 78/15 et 2002/C 111/03.