

Journal officiel de l'Union européenne

C 23

Édition
de langue française

Communications et informations

51^e année
28 janvier 2008

Numéro d'information	Sommaire	Page
	I Résolutions, recommandations et avis	
	AVIS	
	Cour des comptes	
2008/C 23/01	Avis n° 8/2007 sur une proposition de règlement (CE, Euratom) de la Commission modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes	1
2008/C 23/02	Avis n° 9/2007 sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement	3

FR

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COUR DES COMPTES

AVIS N° 8/2007

sur une proposition de règlement (CE, Euratom) de la Commission modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes

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

(2008/C 23/01)

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽¹⁾,

vu le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽²⁾,

vu le projet de règlement (CE, Euratom) de la Commission modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Commission portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽³⁾,

vu l'avis n° 4/2006 de la Cour des comptes 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 ⁽⁴⁾,

vu la demande d'avis sur ce projet de règlement adressée par la Commission à la Cour des comptes le 20 juillet 2007,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. Le projet de règlement vise l'adaptation du règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (ci-après «le règlement financier général») aux dernières modifications apportées par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 au règlement financier général.
2. La Cour n'a aucun commentaire à formuler sur la proposition de la Commission.

⁽¹⁾ JO L 357 du 31.12.2002, p. 72.

⁽²⁾ JO L 390 du 30.12.2006.

⁽³⁾ SEC(2007) 1013 final — 2007/0151 (CNS).

⁽⁴⁾ JO C 273 du 9.11.2006, p. 2.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 6 décembre 2007.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président

AVIS N° 9/2007**sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement***(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)**(2008/C 23/02)***TABLE DES MATIÈRES**

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1	4
OBSERVATIONS PRINCIPALES	2-11	4
Alignement sur le règlement financier général	2	4
Simplification	3	4
Nécessité d'un règlement financier unique applicable à l'ensemble des FED	4	5
Répartition des responsabilités pour l'exécution du FED et la décharge	5-6	5
Gestionnaires des paiements	7-9	5
Délai pour la conclusion des contrats et conventions individuels	10	5
Projet de comptes	11	5
AUTRES OBSERVATIONS	12-33	5
Table des matières	12	5
Ressources et contributions des États membres	13-14	6
Exécution des ressources du FED	15-20	6
Passation de marchés	21	6
Titres VII et VI	22	6
Subventions	23-24	6
Reddition des comptes et comptabilité	25-27	7
Contrôle externe et décharge	28-30	7
Conditions spécifiques concernant les ressources du FED gérées par la BEI	31-33	7

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 248, 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 (Bénin) le 23 juin 2000 ⁽¹⁾, ci-après dénommé «accord de partenariat ACP-CE», tel que modifié par l'accord signé à Luxembourg le 25 juin 2005 ⁽²⁾,

vu la décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, ci-après dénommée «décision d'association d'outre-mer» ⁽³⁾, telle que modifiée par la décision 2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007 ⁽⁴⁾,

vu la décision n° 1/2006 du Conseil des ministres ACP-CE du 2 juin 2006 précisant le cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 et modifiant l'accord de partenariat ACP-CE révisé ⁽⁵⁾,

vu l'avis n° 2/2002 de la Cour sur une proposition modifiée de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽⁶⁾, ci-après dénommé «règlement financier général»,

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 ⁽⁷⁾ signé à Cotonou le 23 juin 2000,

vu l'avis n° 10/2005 de la Cour 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 ⁽⁸⁾,

vu l'avis n° 4/2006 de la Cour 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 ⁽⁹⁾,

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 ⁽¹⁰⁾,

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 (ci-après dénommé «accord interne»), et notamment son article 10, paragraphe 2, qui prévoit la consultation de la Cour des comptes ⁽¹¹⁾,

vu la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement, présentée par la Commission ⁽¹²⁾,

vu la demande d'avis sur cette proposition adressée par le Conseil à la Cour des comptes le 27 juillet 2007,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

INTRODUCTION

1. La Cour observe que le délai pour produire le présent avis a été très court. Le règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement doit en effet être adopté avant fin 2007, pour en permettre une mise en œuvre dès le début 2008. Les instances du Conseil ont déjà largement entamé la procédure d'adoption législative de ce règlement. C'est pourquoi le présent avis est centré sur des observations de fond essentielles, sans nécessairement les assortir de propositions de texte de remplacement.

OBSERVATIONS PRINCIPALES

Alignement sur le règlement financier général

2. La Cour constate que ce projet de règlement financier intègre bien les modifications apportées lors de la refonte du règlement financier applicable au budget général qui pouvaient s'appliquer dans le contexte du FED. Elle se félicite que le calendrier afférent à sa déclaration d'assurance et à son rapport annuel soit aligné sur les dates correspondantes du règlement financier général.

Simplification

3. La Cour constate avec satisfaction que, conformément aux recommandations formulées dans son avis n° 12/2002, le projet de règlement financier fournit un texte législatif simple et clair, centré sur les dispositions essentielles nécessaires à la mise en œuvre des FED, sans répéter inutilement les dispositions de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE, celles de l'accord interne ou les modalités d'exécution du règlement financier général.

⁽¹⁾ JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.

⁽²⁾ JO L 287 du 28.10.2005.

⁽³⁾ JO L 314 du 30.11.2001, p. 1, et JO L 324 du 7.12.2001.

⁽⁴⁾ JO L 109 du 26.4.2007, p. 33.

⁽⁵⁾ JO L 247 du 9.9.2006, p. 22.

⁽⁶⁾ JO C 92 du 17.4.2002, p. 1.

⁽⁷⁾ JO C 12 du 17.1.2003, p. 19.

⁽⁸⁾ JO C 13 du 18.1.2006, p. 1.

⁽⁹⁾ JO C 273 du 9.11.2006, p. 2.

⁽¹⁰⁾ JO C 101 du 4.5.2007, p. 1.

⁽¹¹⁾ JO L 247 du 9.9.2006, p. 32.

⁽¹²⁾ COM(2007) 410 final du 16 juillet 2007.

Nécessité d'un règlement financier unique applicable à l'ensemble des FED

4. La Cour regrette que, malgré les suggestions formulées dans ses avis n^{os} 12/2002 et 2/2007, l'occasion n'ait pas été saisie, avec ce projet de règlement financier, d'établir un règlement financier unique applicable à l'ensemble des FED présents et à venir qui, tout comme le règlement financier général, pourrait être modifié chaque fois que la nécessité s'en ferait sentir. Une mesure de ce type garantirait la continuité de l'approche, sans risque d'interruption de la mise en œuvre des FED, et simplifierait sensiblement la gestion.

Répartition des responsabilités pour l'exécution du FED et la décharge

5. Conformément à l'article 11 de l'accord interne, les articles 2 et 3 du projet de règlement financier organisent une répartition des principales responsabilités concernant l'exécution du FED entre la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI), en créant deux domaines de gestion distincts, chacune de ces entités ayant le sien. On maintient une catégorie de dépenses qui, tout en étant soumises au contrôle de la Cour (en vertu de l'accord tripartite BEI-Cour-Commission prévu à l'article 134 du projet de règlement financier), ne sont pas assujetties à la décharge des autorités compétentes.

6. Les articles relatifs à la décharge, et notamment l'article 143, paragraphe 1, excluent de la décharge octroyée par le Parlement la gestion, par la BEI, de la facilité d'investissement. La Cour regrette que les opérations gérées par la BEI ne soient pas soumises, du fait de l'accord interne (article 11, paragraphes 8 et 9), à une procédure de décharge faisant intervenir le Conseil et le Parlement, alors que ces opérations sont exécutées par la Banque au nom et aux risques de la Communauté (article 11, paragraphe 2, de l'accord interne), en utilisant les ressources du FED. La Cour rappelle que ces ressources sont apportées par le contribuable européen, et non par les marchés financiers.

Gestionnaires des paiements

7. Les articles 48 à 50 créent un nouvel acteur financier, le gestionnaire des paiements, responsable de l'exécution des paiements, dans la monnaie nationale des États ACP ou dans la monnaie locale des PTOM, à partir des comptes payeurs délégués. Les considérants du projet de règlement financier n'expliquent pas pourquoi la création de ce nouvel acteur financier est jugée nécessaire, et les dispositions proposées n'établissent pas clairement ses responsabilités et obligations, notamment à l'égard de l'ordonnateur et du comptable. La Cour est particulièrement préoccupée par le fait que, comme le prévoit l'article 49, paragraphe 1, la décision par laquelle le comptable désigne le gestionnaire des paiements serait fondée sur une proposition de l'ordonnateur compétent et rappellerait les responsabilités et obligations du gestionnaire des paiements et de l'ordonnateur. En outre, étant donné que le gestionnaire des paiements n'est pas mentionné à l'article 31, il n'est pas certain que le principe de séparation des fonctions sera respecté.

8. La Cour observe que, pour la mise en œuvre du neuvième FED, ces paiements peuvent être exécutés par un comptable sub-délégué (voir article 66, paragraphe 1, du règlement financier applicable au neuvième FED) et estime donc que rien ne justifie l'absence de proposition de dispositions similaires dans le projet de règlement financier. La Cour note également que le gestionnaire des paiements n'a pas d'équivalent dans le règlement financier général qui, outre l'ordonnateur et le comptable, ne prévoit qu'un régisseur d'avances. Celui-ci est responsable des régies d'avance qui sont alimentées par le seul comptable, sans implication de l'ordonnateur (article 63).

9. Dès lors, la Cour suggère de supprimer toutes les références au gestionnaire des paiements dans l'ensemble du projet de règlement financier.

Délai pour la conclusion des contrats et conventions individuels

10. L'article 74, paragraphe 2, et l'article 79, point a), disposent que les avenants à des contrats existants peuvent être conclus plus de trois ans après la date de conclusion de la convention de financement. Cette dérogation s'écarte des dispositions correspondantes du règlement financier général (article 166, paragraphe 2), qui ne prévoient cette possibilité qu'en cas de conclusion de contrats et conventions individuels relatifs à l'audit et à l'évaluation. En tout état de cause, l'extension de cette dérogation relative à la conclusion d'avenants viderait de son sens la règle générale selon laquelle les contrats et conventions individuels peuvent être conclus au plus tard trois années après la date de conclusion de l'engagement financier.

Projet de comptes

11. S'agissant des articles 124 et 125, la Cour attire l'attention sur son avis n^o 2/2002 (points 20 et 21), dans lequel elle suggérerait de supprimer toute référence à des comptes «provisaires». Les comptes à présenter en vue de l'audit pour le 31 mars doivent être complets, dûment établis et approuvés par la Commission. Dans le règlement financier, aucune confusion ne doit être possible entre le rôle de l'entité contrôlée et celui de l'auditeur pour ce qui concerne l'élaboration des comptes. La tâche de la Cour ne saurait en aucun cas aller jusqu'à aider la Commission à élaborer les comptes. Cette responsabilité, de nature administrative et comptable, ne relève que des services de la Commission et est incompatible avec la mission de contrôle externe qui est celle de la Cour.

AUTRES OBSERVATIONS

Table des matières

12. Il serait utile d'ajouter une table des matières, comme il en existe une pour le règlement financier.

Ressources et contributions des États membres

13. Le titre III de la première partie du projet de règlement financier ne contient qu'un chapitre portant sur la constitution des ressources du FED. Un chapitre complémentaire devrait être consacré aux dispositions relatives à la détermination des contributions annuelles des États membres.

14. L'article 16 n'établit pas clairement si les contributions financières des États membres, des autres pays donateurs ou des organisations internationales relatives à certains projets ou programmes, gérées pour leur compte par la Commission, seront des ressources du FED stricto sensu et si leur gestion sera assurée selon les règles applicables au FED.

Exécution des ressources du FED

15. L'article 26 prévoit qu'en cas de gestion centralisée indirecte la Commission peut accepter «l'équivalence» des systèmes d'audit, de comptabilité, de passation de marchés publics et d'octroi de subventions des entités auxquelles elle délègue l'exécution «avec ses propres systèmes, dans le respect des normes internationalement reconnues» (pour ce faire, elle doit d'abord obtenir la preuve de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes dans ces entités). Comme l'observait la Cour dans son avis n° 4/2006 (point 9), les entités auxquelles la Commission délègue l'exécution dans ces cas ne sont pas liées par les dispositions du règlement financier. En outre, étant donné qu'il n'existe pas de normes internationalement reconnues en matière de systèmes de passation des marchés publics et d'audit de conformité, la disposition selon laquelle il faut tenir compte des normes internationalement reconnues n'a pas de sens. Il en va de même pour les systèmes d'octroi de subventions.

16. Dans un souci d'exhaustivité, l'article 35 devrait également mentionner les cas de gestion conjointe avec des organisations internationales parmi les dérogations à cette règle.

17. L'article 36 transpose le premier alinéa de l'article 23 du règlement financier applicable au neuvième FED, mais il omet le second. La Cour est d'avis qu'il est nécessaire de maintenir cette disposition, afin d'indiquer clairement que toute mesure prise par l'ordonnateur délégué au titre de cet article l'est au nom et pour le compte de l'ordonnateur national ou régional concerné.

18. Si, malgré les observations formulées par la Cour aux points 7 à 9, la notion de gestionnaire des paiements est maintenue, l'article 52, paragraphe 2, devrait également disposer que les gestionnaires des paiements engagent leur responsabilité disciplinaire et pécuniaire dans les conditions prévues par le statut.

19. S'agissant des articles 76 et 80, la Cour réitère la suggestion formulée dans son avis n° 12/2002 [point 15, point f)], à savoir qu'il faudrait revoir ces dispositions de manière à conserver l'idée que la comptabilité doit rester ouverte aussi longtemps qu'une opération n'est pas définitivement apurée, sans toutefois introduire l'idée qu'un dégageant pourrait être différé, alors que des informations sont disponibles qui permettent d'ajuster — souvent en le réduisant — le niveau de l'obligation communautaire correspondante. Il importe d'éviter de bloquer des fonds inutilement alors qu'ils pourraient être utilisés pour d'autres projets ou programmes.

20. L'article 78, paragraphe 1, utilise le terme «crédits», inapproprié dans le cas de fonds hors budget.

Passation de marchés

21. L'article 92, paragraphe 2, devrait faire également référence aux décisions de subvention. Par ailleurs, comme le suggérait la Cour dans son avis n° 12/2002 (point 17), il serait bon d'inclure un chapitre concernant les «Garanties et contrôles», comme cela est prévu à l'article 103 du règlement financier applicable au budget général.

Titres VII et VI

22. Dans la version anglaise, le titre VII «Direct Labour and Indirect Decentralised Operations» et le titre VI «Grants» ne sont pas correctement numérotés.

Subventions

23. S'agissant des articles 105 et 107, la Cour souhaite attirer l'attention sur ses avis n°s 10/2005 (points 41 à 48) et 4/2006 (points 14 à 16), qui indiquent que certaines des exceptions et des dérogations aux principes de non-profit et de non-cumul 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.

24. Comme dans le cas du règlement financier général (article 120, paragraphe 2), l'article 116, paragraphe 2, devrait disposer que, aux fins du point c), le montant maximal du soutien financier pouvant être versé à un tiers par un bénéficiaire est déterminé par les modalités d'exécution du règlement financier général.

Reddition des comptes et comptabilité

25. Afin d'assurer la cohérence avec le règlement financier applicable au neuvième FED (article 97) et avec le règlement financier général (article 123), il faudrait, à l'article 119 de la version anglaise, remplacer «*shall*» par «*must*».

26. À l'article 124, la transmission du rapport sur la gestion financière est en décalage d'un mois sur la transmission du projet de compte qu'il est censé accompagner en vertu de l'article 118, paragraphe 2. Comme le suggérait la Cour dans son avis n° 12/2002 [point 21, point a)], pour assurer l'alignement sur les dispositions correspondantes du règlement financier général (article 128), ce rapport devrait être transmis avec le projet de compte le 31 mars.

27. À l'article 129, paragraphe 2, il serait utile de joindre au plan comptable communiqué à la Cour des comptes les règles et les méthodes comptables applicables prévues au paragraphe 1.

Contrôle externe et décharge

28. À l'article 135, paragraphe 1, il faudrait remplacer l'expression «*dans les meilleurs délais*» par «*dans un délai maximal de 15 jours ouvrables*».

29. À l'article 136, paragraphe 1, il conviendrait d'ajouter «*le traité instituant la Communauté européenne*» avant «*l'accord ACP-CE*». Comme l'indiquait la Cour dans son avis n° 12/2002 [point 22, point a)], le traité forme en effet la base juridique de la décision d'association d'outre-mer, ainsi que du règlement financier applicable au FED lui-même ⁽¹⁾. En outre, il serait opportun de mentionner l'accord interne, qui constitue également la base juridique du règlement financier du dixième FED ⁽²⁾.

30. L'article 136, paragraphe 2, se réfère improprement au «*paragraphe 6*». La référence correcte est «*article 138, paragraphes 4 et 5*».

Conditions spécifiques concernant les ressources du FED gérées par la BEI

31. L'article 149, paragraphe 1, prévoit que la BEI établit les règles et méthodes comptables applicables sur la base des normes comptables internationales et qu'elle en informe la Commission et les États membres. Il diffère donc des dispositions correspondantes de l'article 125, paragraphe 1, du règlement financier applicable au neuvième FED, qui prévoient que la BEI et la Commission établissent d'un commun accord ces règles et méthodes. Comme cela est indiqué aux points 5 et 6, la Cour regrette la création de deux domaines de gestion distincts, ce qui limite le champ couvert par la décharge octroyée par le Parlement.

32. À l'article 149, paragraphe 2, la transmission du rapport sur l'exécution des opérations financées sur les ressources du FED gérées par la BEI est en décalage d'un mois sur la transmission des comptes. Comme le suggérait la Cour dans son avis n° 12/2002 [point 21, point b)], ce rapport et les comptes devraient être transmis au plus tard le 28 février.

33. L'article 150 devrait disposer que «*les règles propres à la BEI*» relatives aux marchés devraient respecter les règles générales applicables à la gestion du FED, notamment l'accord de partenariat ACP-CE, l'accord interne et le règlement financier ⁽³⁾.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 6 décembre 2007.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président

⁽¹⁾ Voir le premier visa de la proposition qui fait l'objet du présent avis.

⁽²⁾ Voir le cinquième visa de la proposition qui fait l'objet du présent avis.

⁽³⁾ Ainsi que prévu par l'article 11, paragraphe 2, de l'accord interne.