



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Avis n° 10/2020

sur une proposition de modification du règlement financier applicable
au budget des Écoles européennes

Table des matières

| | Points |
|--|---------------|
| Observations générales | 05-08 |
| Observations particulières | 09-28 |
| Activités extrabudgétaires | 10-17 |
| Marchés publics | 18-22 |
| Présentation des comptes individuels | 23 |
| Délais de présentation des comptes consolidés définitifs à la Cour et de transmission des réponses au projet de rapport annuel de cette dernière sur les comptes des Écoles | 24-25 |
| Dispositions transitoires et finales | 26-28 |

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu la décision du Conseil, du 17 juin 1994¹, autorisant la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique à signer et à conclure la convention portant statut des Écoles européennes,

vu la convention de 1994 portant statut des Écoles européennes², et notamment ses articles 6, 10, 13, 20 et 25,

vu le règlement financier du 5 septembre 2017 applicable au budget des Écoles européennes³ (ci-après «le règlement financier des Écoles de 2017»),

vu la demande d'avis adressée à la Cour des comptes (ci-après «la Cour») par le Secrétaire général des Écoles européennes le 29 avril 2020 et reçue par celle-ci le même jour,

vu le rapport préliminaire du groupe de travail sur la révision du règlement financier⁴ et son annexe I intitulée «Proposition de modifications dans le texte du règlement financier» (ci-après «la proposition»),

prenant acte des avis n^{os} 5/2006, 3/2011, 4/2014 et 2/2017 précédemment émis par la Cour sur des propositions de modifications du règlement financier applicable au budget des Écoles européennes;

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

¹ 94/557/CE, Euratom: Décision du Conseil du 17 juin 1994 autorisant la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique à signer et à conclure la convention portant statut des écoles européennes (JO L 212 du 17.8.1994, p. 1).

² JO L 212 du 17.8.1994, p. 3.

³ Décision du Conseil supérieur du 5 septembre 2017, référence 2017-12-D-21-fr-1.

⁴ Document du Bureau du Secrétaire général établi pour la réunion du conseil supérieur des Écoles européennes (tenue du 15 au 17 avril 2020), 2020-02-D-41-fr-2.

Introduction

01 Le règlement financier du 5 septembre 2017 applicable au budget des Écoles européennes (ci-après «le règlement financier des Écoles de 2017») dispose que le règlement financier des Écoles fait l'objet, tous les trois ans et chaque fois que cela s'avère nécessaire, d'un réexamen par le Bureau du Secrétaire général⁵. Un tel réexamen est nécessaire en particulier lorsqu'il convient d'aligner le règlement financier des Écoles sur les règles pertinentes du règlement financier applicable au budget général de l'UE (ci-après «le règlement financier de l'UE»)⁶.

02 Le règlement financier des Écoles de 2017 a été adopté par le Conseil supérieur des Écoles le 5 septembre 2017. Lors de sa réunion du 15 au 17 avril 2020, ce dernier a chargé le Secrétaire général de consulter la Cour sur la proposition de modifications dans le texte du règlement financier (ci-après «la proposition»).

03 Les modifications proposées visent essentiellement à améliorer l'alignement sur le règlement financier de l'UE, à tenir compte de certaines spécificités des Écoles européennes (ci-après «les Écoles»), et à répondre à la nécessité de modifier le processus et le calendrier relatifs à la préparation et à l'adoption des comptes des Écoles ainsi qu'à leur transmission à la Cour.

04 Aux fins du présent avis (facultatif), nous avons également pris en considération les résultats de nos travaux sur les comptes annuels des Écoles⁷.

⁵ Article 99 du règlement financier des Écoles de 2017.

⁶ Règlement (UE, Euratom) n° 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

⁷ Voir le point **19**, où nous mentionnons les faiblesses liées à l'association aux marchés conclus par différents organismes publics.

Observations générales

05 Nous constatons que les Écoles ont en grande partie remédié aux problèmes soulevés dans notre avis n° 2/2017⁸, à savoir, en particulier, le groupement du règlement financier des Écoles et de ses modalités d'exécution dans un ensemble de règles unique, l'alignement global des règles concernant les marchés publics sur celles du règlement financier de l'UE, ainsi que la modification des dispositions régissant l'établissement des comptes et concernant l'audit externe et la procédure de décharge.

06 Comme dans notre avis n° 2/2017, nous pointons une nouvelle fois des problèmes concernant la prise en compte, par les Écoles, du calendrier de modification du règlement financier général de l'UE lorsqu'elles programment une révision de leurs règles financières (points **07** et **08**), les exceptions aux obligations en matière de lancement d'appels d'offres (points **18** à **22**), et les dispositions applicables à la présentation des comptes consolidés définitifs ainsi qu'au délai de réponse de l'ordonnateur aux observations de la Cour (points **24** et **25**).

07 Le dernier règlement financier de l'UE est entré en vigueur le 2 août 2018; or, le règlement financier des Écoles de 2017 fait toujours référence au règlement financier de 2012 de l'UE⁹ et s'en inspire dans une certaine mesure. Toute modification du règlement financier des Écoles résultant de la proposition entrera en vigueur au plus tôt en 2021.

08 En règle générale, le règlement financier des Écoles doit être révisé dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de toute révision du règlement financier de l'UE, le but étant de garantir, si nécessaire, son alignement rapide sur les règles financières de l'UE. La rapidité de l'alignement est particulièrement importante en cas de modifications majeures du règlement financier de l'UE.

⁸ Avis n° 2/2017 sur une proposition de modification du règlement financier applicable au budget des Écoles européennes.

⁹ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

Observations particulières

09 Nos observations particulières relatives à la proposition concernent:

- o les activités extrabudgétaires;
- o les marchés publics;
- o la présentation des comptes individuels;
- o les délais de présentation des comptes consolidés définitifs à la Cour et de transmission des réponses au projet de rapport annuel de cette dernière sur les comptes des Écoles;
- o les dispositions transitoires et finales.

Activités extrabudgétaires

10 Les activités extrabudgétaires désignent les activités autres que principales des Écoles, telles que les voyages et sorties scolaires ou encore la vente de manuels et d'agendas scolaires. Elles sont organisées par les Écoles sous la responsabilité de leur directeur, mais financées par les élèves, les parents ou des tiers. Elles exigent un niveau élevé de transparence compte tenu des risques inhérents qui leur sont associés. Ces risques proviennent du large éventail d'activités entreprises, de la nature des acteurs concernés (privés notamment), et des différentes options possibles pour percevoir les recettes destinées à financer ces activités. L'objectif des règles en matière de gestion des activités extrabudgétaires est d'atténuer ces risques et, dans la mesure du possible, de veiller à éviter les paiements en espèces et l'utilisation, par les enseignants, de leurs comptes bancaires privés pour la gestion des activités.

11 Les recettes et les dépenses liées à ces activités doivent être enregistrées dans la comptabilité extrabudgétaire. Dans les comptes consolidés des Écoles relatifs à l'exercice 2019, les recettes extrabudgétaires s'élevaient à quelque 9,4 millions d'euros.

12 Conformément à la proposition, les activités extrabudgétaires devront être définies dans un mémorandum du Secrétaire général des Écoles, au regard de leur nature et de l'importance relative des montants en cause. Toute «nouvelle» activité extrabudgétaire non définie de la sorte devra être approuvée par le Secrétaire général et par le conseil d'administration de l'École concernée.

Le règlement financier des Écoles de 2017 prévoit déjà un memorandum distinct détaillant ces activités. Ce memorandum sur la gestion des activités extrabudgétaires n'a été publié par le Secrétaire général qu'en juillet 2020.

13 Nous avons constaté que la proposition ne comportait pas de principes généraux qui serviraient de base à la définition, dans le memorandum, des règles en matière d'enregistrement et de déclaration des activités extrabudgétaires. En outre, la proposition ne prévoit pas l'approbation de ce memorandum par le Conseil supérieur. Si les Écoles s'attaquaient à ces problèmes, elles respecteraient davantage le principe de transparence et leur obligation de rendre compte vis-à-vis des parties prenantes.

14 Les modalités détaillées du memorandum ne font pas partie intégrante de la proposition. Toutefois, l'article 19 de celle-ci, relatif à l'enregistrement de ces activités dans la comptabilité des Écoles, y fait expressément référence. Nous formulons par conséquent les commentaires suivants au sujet du memorandum.

15 Dans la pratique, la distinction entre activités budgétaires et extrabudgétaires n'est pas toujours claire. Ainsi certaines activités, telles que des voyages payés par les parents dans le cadre du programme scolaire, relèvent-elles du budget des Écoles. Le memorandum est utile à cet égard, mais la liste des activités extrabudgétaires qui y est présentée est limitée.

16 Aux fins de la définition et de la classification des activités extrabudgétaires, le memorandum établit une distinction entre les recettes provenant de tiers (photos de classe ou distributeurs automatiques, par exemple) et celles provenant d'élèves et de parents. Le second type de recettes est subdivisé en trois groupes en fonction du risque associé. Le groupe 1 est constitué d'activités «à haut risque» (définies comme coûtant plus de 100 euros par élève), tandis que les groupes 2 et 3 comprennent des activités «à faible risque» (définies comme coûtant moins de 100 euros par élève). Pour être classée dans le groupe 2, une activité requiert la participation de la totalité des élèves d'une année d'études ou d'une section linguistique, toutes les autres activités «à faible risque» étant classées dans le groupe 3. Nous constatons cependant que le classement en groupes se fait en fonction du montant par élève uniquement, et non du coût total de l'activité.

17 D'après le mémorandum, les recettes et les dépenses relatives aux activités des groupes 1 et 2 ainsi que les recettes provenant de tiers doivent être enregistrées dans la comptabilité extrabudgétaire des Écoles, ce qui n'est pas le cas des activités du groupe 3. En l'absence de règles détaillées dans le mémorandum, une même activité extrabudgétaire risque d'être comptabilisée différemment selon les Écoles. Lorsque le montant d'une activité est significatif, la consolidation des comptes pourra s'en trouver affectée. Les Écoles n'ont pas été en mesure de nous fournir une indication du volume financier des activités du groupe 3.

Marchés publics

18 Les modifications apportées par la proposition à l'article 66 visent à aligner les règles des Écoles concernant les marchés publics sur le règlement financier de l'UE et à simplifier les procédures correspondantes. De ce fait, en vertu des dispositions de l'article 66, paragraphe 4, les Écoles pourraient recourir à des marchés interinstitutionnels ou à des marchés passés par l'Office européen des brevets, tandis que l'article 66, paragraphe 7, autoriserait le paiement «sur présentation de facture» pour les marchés d'une valeur inférieure à 5 000 euros. Si, de manière générale, nous sommes favorables à une simplification, il nous semble important de mentionner les problèmes connexes et les risques associés.

19 Jusqu'à la fin de 2019, les Écoles pouvaient recourir à des marchés conclus par différents organismes publics, s'ils étaient d'une nature similaire à celle des marchés interinstitutionnels. La possibilité de recourir aux marchés interinstitutionnels visée dans la proposition contribuerait à la simplification, mais ce recours comporte également des risques, dont les Écoles devraient tenir compte. Dans le cadre de nos travaux sur les comptes des Écoles, nous avons constaté que celles-ci avaient, dans le passé, eu recours à de tels marchés alors qu'ils étaient arrivés à expiration. Par ailleurs, dans certains cas, les montants globaux des contrats dépassaient le seuil prévu pour la procédure de marché utilisée.

20 En ce qui concerne la proposition d'associer les Écoles à des marchés conclus par l'Office européen des brevets, nous constatons que ses règles concernant les marchés publics ne sont elles-mêmes pas pleinement alignées sur le règlement financier de l'UE. L'une des différences se situe au niveau du seuil permettant de déterminer la procédure de marché applicable.

21 Dans la proposition, l'article 66 est complété par le paragraphe 7 suivant: «Pour les marchés d'une valeur inférieure à 5 000 EUR, une procédure simplifiée peut être mise en place avec un paiement sur présentation de facture.» Cela reviendrait à déroger au règlement financier de l'UE, qui fixe le plafond à 1 000 euros.

22 Nous constatons que la proposition prévoit qu'une liste de tous les achats inférieurs à 5 000 euros figure dans les rapports soumis aux Conseils d'administration des Écoles européennes, ce qui vaut donc pour les montants inférieurs à 1 000 euros. Il a été procédé à une analyse limitée des achats inférieurs à 15 000 euros pour deux Écoles. Nous estimons toutefois que le niveau du seuil proposé, à savoir 5 000 euros, aurait dû être établi sur la base d'une évaluation préalable exhaustive permettant de disposer d'informations sur l'incidence que la proposition aurait sur les achats des différentes Écoles selon leur taille et leurs besoins. En l'absence d'une telle évaluation, la dérogation proposée au règlement financier de l'UE n'est pas suffisamment étayée.

Présentation des comptes individuels

23 L'article 71 de la proposition modifie le délai imparti aux Écoles pour présenter leurs comptes au comptable central. Il dispose en effet que «les correspondants comptables soumettent les comptes individuels provisoires au comptable pour approbation pour le 1^{er} mars de l'exercice financier suivant au plus tard». Toutefois, la proposition ne prévoit pas de délai pour la soumission de ces comptes à la Cour. Partant, nous suggérons de fixer le délai de présentation des comptes individuels provisoires à la Cour au 1^{er} avril. Cela nous permettra de disposer d'un ensemble complet d'informations comptables et, ainsi, d'achever nos travaux d'analyse en temps utile.

Délais de présentation des comptes consolidés définitifs à la Cour et de transmission des réponses au projet de rapport annuel de cette dernière sur les comptes des Écoles

24 L'article 73, paragraphe 3, de la proposition prolonge de deux mois le délai de présentation des comptes définitifs consolidés à la Cour, qui passe du 31 juillet au 30 septembre. Cette disposition s'écarte du règlement financier de l'UE, lequel fixe au 31 juillet le délai de transmission des comptes consolidés de l'UE. Nous notons que la prolongation proposée permettrait aux conseils d'administration d'approuver les comptes définitifs individuels. De ce fait, nous préconisons la fixation du délai de présentation au 15 septembre, date plus proche de celle initialement fixée dans le règlement financier de l'UE.

25 L'article 86 prolonge d'un mois le délai final imposé au Secrétaire général des Écoles pour adresser ses réponses au projet de rapport annuel de la Cour, qui passe du 30 septembre au 31 octobre. Cette disposition s'écarte du règlement financier de l'UE, lequel fixe au 15 octobre le délai de transmission des réponses définitives. Avec le nouveau délai proposé, la Cour ne disposerait que d'un mois pour mener à bien toutes les activités restantes, y compris l'adoption du rapport final. Par conséquent, nous préférierions conserver le délai actuel du 30 septembre ou, si cela s'avère impossible, fixer le nouveau délai au 15 octobre au plus tard.

Dispositions transitoires et finales

26 Les «modalités d'exécution» visées à l'article 100 ayant été mises en œuvre, cet article est à présent superflu.

27 L'article 101, relatif à l'«abrogation», fait référence au règlement financier de 2006 de l'UE et devrait être actualisé.

28 Le premier paragraphe de l'article 103 devrait être réintroduit afin que soient mentionnées les dates d'entrée en vigueur et d'applicabilité du nouveau règlement financier des Écoles.

Le présent avis a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Tony Murphy, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 14 octobre 2020.

Par la Cour des comptes

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H Le', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne

Président