


# RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

## AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

sur le **financement de l'UE pour le développement par le biais d'organisations des Nations unies et des États membres**

# Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF ..... 3

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR ..... 4

Recommandation nº 1 — Garantir la validité continue des évaluations des piliers réalisées par les entités chargées de l'exécution ..... 4

Recommandation nº 2 — Participer à des discussions en vue d'une renégociation des accords conclus avec les organisations évaluées en fonction des piliers, et si nécessaire prendre l'initiative en la matière. ..... 5

Recommandation nº 3 — Mettre davantage l'accent sur le rapport coût-avantages dans les contrats de partenariat international conclus avec les entités chargées de l'exécution ..... 5

Recommandation nº 4 — Adopter une approche de contrôle fondée sur les risques qui permette de trouver un juste équilibre entre la surveillance exercée par la Commission et la confiance qu'elle accorde aux entités chargées de l'exécution ..... 6

Recommandation nº 5 — Permettre la synthèse et l'analyse des résultats obtenus grâce à des financements issus de partenariats internationaux ..... 7

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX OBSERVATIONS DE LA COUR ..... 8

1. Sur les dates des évaluations ..... 8

2. Sur les droits d'accès ..... 8

3. Sur l'évaluation des principaux piliers ..... 8

4. Sur la définition des modifications substantielles ..... 9

5. En ce qui concerne les conventions-cadres de partenariat financier (CFP) qui ne font pas encore l'objet d'une évaluation formelle ..... 9

6. Sur l'évaluation du rapport coût-avantages dans les contrats de partenariat internationaux. 9

7. Sur l'absence d'un modèle de budget standardisé pour toutes les entités chargées de l'exécution ..... 9

8. Sur l'utilisation de la terminologie «coûts indirects» ..... 10

9. Sur le nombre restreint des partenaires potentiels ..... 10

Le présent document expose, conformément à l'article 265 du règlement financier, les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

# I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

Dans le cadre de la gestion indirecte, la Commission peut confier des fonds de l'UE à une organisation évaluée sur la base des piliers qui est mieux placée pour mettre en œuvre une action que la Commission agissant directement, en particulier lorsque le partenaire dispose d'une meilleure expertise technique, d'une présence sur le terrain, d'un accès dans des contextes fragiles ou d'un avantage comparatif évident. Cette approche est également utilisée pour améliorer l'efficacité, réduire la fragmentation grâce à des systèmes communs de suivi et de comptabilité, et soutenir l'appropriation et la direction des programmes de développement par les pays partenaires.

Dans la pratique, cet arrangement est privilégié lorsque la mise en œuvre directe ou la passation de marchés publics est peu pratique ou irréalisable, notamment dans des situations de conflit ou de contrainte extrême ou lorsque la collaboration avec une organisation internationale ou une autre entité chargée de l'exécution est justifiée. Toutefois, le recours à cet arrangement n'est pas systématique: l'entité doit satisfaire aux critères d'éligibilité définis dans le règlement financier, se soumettre avec succès à une évaluation sur la base des piliers et toute défaillance constatée doit être corrigée au moyen de mesures de suivi ou de surveillance appropriées énoncées dans la convention de contribution.

La Commission accueille favorablement le rapport de la Cour des comptes européenne et se rallie à ses observations. Tout en notant la maturité de l'environnement de contrôle, la Commission reconnaît que les caractéristiques spécifiques de ce mode de gestion nécessitent une réflexion et une adaptation continues.

La Commission accepte l'ensemble des recommandations.

# II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

## Recommandation nº 1 — Garantir la validité continue des évaluations des piliers réalisées par les entités chargées de l'exécution

***La Commission devrait:***

***a) améliorer la qualité et l'actualité des informations dans le flux de travail automatisé pour l'évaluation des piliers en remédiant aux problèmes de qualité des données et aux retards dans la mise à jour des informations;***

***b) mettre en place un mécanisme fondé sur les risques pour recueillir et évaluer les problèmes systémiques identifiés dans le cadre, par exemple, des vérifications a posteriori ou des audits réalisés, afin de déterminer si leur effet cumulatif a une incidence sur la continuité de la validité des évaluations des piliers réalisées par les entités chargées de l'exécution.***

**Quand? D'ici à la fin 2027.**

La Commission **accepte** la recommandation nº 1, point a).

La Commission reconnaît l'importance de veiller à ce que le flux de travail automatisé pour l'évaluation des piliers (PAAW) fournisse des informations de qualité et actuelles. À cette fin, la Commission étudiera les possibilités de rationaliser le flux de travail de l'outil en réduisant le nombre d'étapes et en veillant à ce qu'il reflète le plus rapidement possible les informations les plus récentes.

La Commission **accepte** la recommandation nº 1, point b).

À cette fin, la Commission s'appuiera sur le cadre de contrôle et de suivi existant pour mettre en place un mécanisme spécifique fondé sur les risques. Ce mécanisme sera mis en œuvre de manière proportionnée et reposera, dans la mesure du possible, sur les dispositions existantes en matière d'information et d'établissement de rapports afin d'éviter de créer une charge administrative inutile pour les services de la Commission et les entités chargées de l'exécution. Il complétera les garanties déjà prévues dans le règlement financier, telles que l'obligation pour les entités chargées de l'exécution de notifier à la Commission toute modification substantielle de leurs règles, systèmes ou procédures, et les orientations à l'intention des DG visant à obtenir une confirmation écrite régulière de l'absence de telles modifications substantielles.

## Recommandation nº 2 — Participer à des discussions en vue d'une renégociation des accords conclus avec les organisations évaluées en fonction des piliers, et si nécessaire prendre l'initiative en la matière.

***La Commission devrait participer à des discussions en vue d'une renégociation des accords conclus avec les organisations évaluées en fonction des piliers, et si nécessaire prendre l'initiative en la matière, au cas où ils contiennent des dispositions qui entravent l'efficacité des contrôles, tels que l'accord-cadre financier et administratif et la convention d'entente signés avec les Nations unies.***

**Quand? D'ici à la fin 2027.**

La Commission **accepte** la recommandation nº 2.

La Commission continuera à participer à des discussions en vue d'une renégociation des accords conclus avec les organisations évaluées en fonction des piliers, et si nécessaire, elle prendra l'initiative en la matière, si un accord contient des dispositions qui entravent l'efficacité des contrôles, tels que l'accord-cadre financier et administratif UE-ONU et la convention d'entente y afférente. Cela implique que la Commission adopte une approche équilibrée et saine sur le plan opérationnel, en veillant à ce que les préoccupations soient d'abord prises en compte par le dialogue et à ce que des renégociations aient lieu lorsque cela se justifie. Elle préserve la capacité de la Commission à agir de manière ciblée et fondée sur les risques, tout en préservant à la fois des contrôles efficaces et une coopération constructive avec les partenaires chargés de la mise en œuvre.

## Recommandation nº 3 — Mettre davantage l'accent sur le rapport coût-avantages dans les contrats de partenariat international conclus avec les entités chargées de l'exécution

***La Commission devrait:***

***a) définir des exigences claires (par exemple dans le manuel du contrat) imposant que la description de l'action, le budget et le cadre logique soient reliés de manière cohérente les uns aux autres de façon suffisamment détaillée;***

***b) prendre des mesures adéquates, par exemple en fournissant des orientations au personnel, visant à faire en sorte que ces éléments soient utilisés efficacement lors de l'évaluation du rapport coût-avantages des projets proposés, notamment en définissant les principaux éléments de coût à évaluer, tels que l'effet cumulé des coûts indirects.***

**Quand? D'ici à la fin 2027.**

La Commission reconnaît l'importance de renforcer encore les considérations fondées sur le rapport coût-avantages dans les contrats de partenariat international conclus avec des entités chargées de l'exécution.

La Commission **accepte** la recommandation nº 3, point a).

La Commission précisera dans le manuel du contrat l'exigence imposant que la description de l'action, le budget et le cadre logique soient reliés de manière cohérente les uns aux autres de façon suffisamment détaillée. Cela permettra d'atteindre l'objectif sous-jacent d'une manière plus appropriée et plus réalisable sur le plan opérationnel.

La Commission **accepte** la recommandation nº 3, point b).

À cette fin, la Commission améliorera les orientations en matière d'évaluation en élaborant et en diffusant des outils opérationnels à l'intention du personnel, y compris des critères clairs pour évaluer le rapport coût-avantages dans les propositions de projets. Ces outils identifieront les principaux éléments de coût nécessitant un examen particulier, tels que les frais généraux, les coûts indirects et les dépenses administratives cumulées. Cela contribuera à garantir que les ressources sont allouées de manière efficace et conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

## Recommandation nº 4 — Adopter une approche de contrôle fondée sur les risques qui permette de trouver un juste équilibre entre la surveillance exercée par la Commission et la confiance qu'elle accorde aux entités chargées de l'exécution

***La Commission devrait renforcer et clarifier les orientations existantes en matière de suivi des performances des partenariats internationaux, en précisant de quelle manière il convient de proportionner les contrôles à l'ampleur et au profil de risque de l'action. Les lignes directrices devraient imposer au personnel de vérifier l'avancement des projets tel que rapporté par les entités chargées de l'exécution, par exemple en demandant des informations complémentaires sur certains résultats, sur la base d'un échantillon, et en effectuant des visites sur place.***

**Quand? D'ici à la fin 2027.**

La Commission **accepte** la recommandation nº 4.

La Commission convient qu'une approche de contrôle fondée sur les risques est importante pour veiller à ce que la surveillance reste efficace et proportionnée, tout en respectant le modèle de mise en œuvre fondé sur la confiance qu'elle accorde aux entités chargées de l'exécution. Dans ce contexte, la Commission renforcera et clarifiera encore ses orientations existantes sur le suivi des performances des partenariats internationaux, notamment en ce qui concerne la manière d'aligner la nature et l'intensité des contrôles sur l'ampleur, la complexité et le profil de risque de l'action concernée.

La Commission reconnaît également l'importance de vérifier, le cas échéant, les progrès communiqués par les entités chargées de l'exécution. À cette fin, les orientations révisées préciseront davantage la manière dont le personnel peut mettre en œuvre des mesures de vérification proportionnées, notamment en demandant des informations complémentaires sur la base d'un échantillon pour des résultats spécifiques communiqués et en effectuant des visites sur place lorsque le niveau de risque ou d'autres circonstances pertinentes le justifient.

## Recommandation nº 5 — Permettre la synthèse et l'analyse des résultats obtenus grâce à des financements issus de partenariats internationaux

***La Commission devrait:***

***a) renforcer l'application des orientations existantes qui exigent que des indicateurs communs définis au niveau de la programmation, y compris ceux du cadre de résultats «Europe dans le monde», soient intégrés dans des cadres logiques au niveau des projets, afin que les résultats des différents projets puissent être agrégés;***

***b) intégrer les informations sur les dépenses et les performances à des fins d'établissement de rapports, ce qui permettrait une évaluation du rapport coût-avantages à l'échelle globale.***

**Quand? D'ici à la fin 2027.**

La Commission **accepte** la recommandation nº 5, points a) et b).

La Commission reconnaît qu'il importe de synthétiser et d'analyser systématiquement les résultats obtenus grâce au financement de partenariats internationaux afin de renforcer la responsabilité, la transparence et la prise de décision fondée sur des données probantes. Il est essentiel d'améliorer la cohérence, la comparabilité et la facilité d'utilisation des informations sur les résultats pour démontrer les efforts collectifs de l'action extérieure de l'UE et soutenir le pilotage stratégique entre les programmes et les priorités.

Pour donner suite à cette recommandation, la Commission renforcera encore l'utilisation d'indicateurs communs dans l'ensemble des financements des partenariats internationaux. En particulier, elle renforcera l'application des orientations existantes afin que les actions intègrent systématiquement les indicateurs communs pertinents, en particulier ceux établis au titre du cadre de résultats «L'Europe dans le monde», dans leurs logiques d'intervention et leurs dispositifs de suivi. Cela favorisera des rapports plus cohérents entre les actions et l'agrégation des résultats aux niveaux du portefeuille, régional et mondial.

Parallèlement, la Commission poursuivra ses efforts pour mieux relier les informations financières et les informations sur la performance au sein de ses systèmes d'établissement de rapports. Le renforcement du lien entre les données relatives aux dépenses et celles relatives aux résultats vise à améliorer la base pour analyser les performances, évaluer le rapport coût-avantages et éclairer l'allocation des ressources et le perfectionnement des politiques. Ces améliorations contribueront également à l'établissement de rapports plus clairs et plus cohérents à l'intention des parties prenantes sur l'efficacité et l'efficience du financement des partenariats internationaux.

La Commission continuera à améliorer sa capacité de suivre, de synthétiser et d'analyser les résultats de manière plus structurée et plus significative. Cela favorisera l'apprentissage organisationnel, améliorera la surveillance stratégique et contribuera à faire en sorte que le financement des partenariats internationaux reste aligné sur les objectifs stratégiques. La Commission reste déterminée à affiner ces approches en coopération avec ses partenaires et parties prenantes.

# III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX OBSERVATIONS DE LA COUR

## 1. Sur les dates des évaluations

La Commission précise que, comme indiqué dans le guide de l'utilisateur relatif à l'évaluation des piliers (disponible pour tous les utilisateurs), le champ «Créé le» n'indique pas la date à laquelle l'évaluation proprement dite a été réalisée. Au lieu de cela:

- Pour les évaluations lancées avant l'introduction du flux de travail Compass, qui permet des mises à jour en ligne dans la plateforme PAAW, la date «Créé le» est par défaut le 1er janvier 1991 pour la première évaluation, le 1er janvier 1992 pour la deuxième évaluation, etc. Ces dates d'espace réservé sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du répertoire en ligne.
- Pour les évaluations encodées après l'introduction du flux de travail Compass, les dates «Créé le» correspondent aux dates auxquelles les évaluations ont été enregistrées dans le système[1].

## 2. Sur les droits d'accès

La Commission précise que cette configuration est intentionnelle, car elle est nécessaire pour soutenir des activités opérationnelles spécifiques. Dans certains cas, des contrôles d'intégrité doivent être effectués dans l'environnement de production. À cette fin, les profils d'analyste commercial et de testeur désignés bénéficient d'un accès étendu.

Pour leur permettre d'effectuer efficacement les activités de validation requises, ces utilisateurs se voient attribuer l'accès à tous les groupes d'utilisateurs et rôles pertinents. Cet accès est fourni uniquement pour effectuer ces contrôles opérationnels et ne constitue pas une structure administrative générale. La Commission reste déterminée à appliquer le principe de la séparation des tâches chaque fois qu'il y a lieu[2].

## 3. Sur l'évaluation des principaux piliers

La Commission précise qu'à la suite de l'entrée en vigueur du règlement financier, les piliers 7, 8 et 9 ont été introduits et rendus obligatoires. En conséquence, l'ensemble actuel de piliers principaux comprend les piliers 1 à 3 et 7 à 9. Par conséquent, depuis 2018, toute entité souhaitant travailler avec la Commission européenne en gestion indirecte est tenue de se soumettre à une évaluation de ces piliers principaux supplémentaires.

En outre, la Commission souligne que la validité des évaluations sur la base des piliers n'est pas déterminée uniquement par la date à laquelle elles ont été effectuées. Leur fiabilité continue est assurée par un cadre de suivi complet, comprenant: a) une évaluation des modifications notifiées par les partenaires chargés de la mise en œuvre et apportées à leurs systèmes, règles et procédures afin de confirmer qu'elles ne sont pas substantielles, c'est-à-dire qu'elles n'affectent pas la fiabilité de l'évaluation des piliers réalisée par la Commission; et b) les contrôles et audits ex post, tels que les contrôles des dépenses, qui peuvent mettre en évidence des constatations susceptibles de remettre en cause l'efficacité des systèmes, règles ou procédures évalués sur la base des piliers. Cette

[1] Voir le point 21 et l'encadré 1 des observations de la Cour.

[2] Voir le point 23 et l'encadré 2 des observations de la Cour.

surveillance continue permet à la Commission de garantir la validité des évaluations sur la base des piliers, quelle que soit la date à laquelle l'évaluation initiale a été achevée[3].

## 4. Sur la définition des modifications substantielles

La Commission précise que la définition étendue des «modifications substantielles» a été volontairement adoptée afin de garantir une certaine souplesse dans la prise en compte d'un large éventail de scénarios potentiels. L'introduction d'une définition plus détaillée risque d'exclure les cas imprévus ou spécifiques au contexte qui peuvent encore mériter une attention particulière.

Cette approche est nécessaire compte tenu de la diversité et de l'exhaustivité des évaluations des piliers, qui couvrent des domaines tels que les systèmes de contrôle interne et de comptabilité, l'audit externe, les subventions et les marchés publics, les instruments financiers et les garanties budgétaires, l'évasion fiscale, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que l'exclusion de l'accès au financement, les exigences de transparence et la protection des données[4].

## 5. En ce qui concerne les conventions-cadres de partenariat financier (CFP) qui ne font pas encore l'objet d'une évaluation formelle

La Commission souligne que l'obligation de réexaminer les conventions-cadres de partenariat financier au moins une fois au cours de la durée de chaque cadre financier pluriannuel (CFP) a été introduite par le règlement financier de 2018 applicable au budget de l'Union (article 130, paragraphe 1, devenu article 131, paragraphe 1). Cette obligation ne s'appliquait donc pas au CFP 2014-2020. Elle n'a commencé à s'appliquer qu'au CFP actuel. En outre, bien que lesdites conventions-cadres n'aient pas encore fait l'objet d'une évaluation formelle, leur mise en œuvre est testée en permanence au moyen de l'exécution des conventions de contribution couvertes et de réunions régulières ainsi que, le cas échéant, au sein de forums spécialisés avec les entités chargées de l'exécution concernées[5].

## 6. Sur l'évaluation du rapport coût-avantages dans les contrats de partenariat internationaux

La Commission souligne que l'évaluation du rapport coût-avantages doit être effectuée au stade précontractuel lors de la conception des projets, c'est-à-dire avant que chaque ordonnateur compétent ne signe la convention avec l'entité chargée de l'exécution[6].

## 7. Sur l'absence d'un modèle de budget standardisé pour toutes les entités chargées de l'exécution

La Commission précise que le fait même qu'elle n'impose pas de modèle de budget standardisé ne limite pas en soi sa capacité à obtenir une assurance suffisante sur les coûts, les activités et les

[3] Voir point 27 des observations de la Cour.

[4] Voir la conclusion°11 et les points 28 et 30 des observations de la Cour.

[5] Voir la conclusion 12 et le point 37 des observations de la Cour.

[6] Voir point 13 des conclusions de la Cour.

résultats. Le cadre existant permet effectivement d'obtenir cette assurance et, partant, de superviser la mise en œuvre de manière à garantir la protection des intérêts financiers de l'UE[7].

## 8. Sur l'utilisation de la terminologie «coûts indirects»[8]

La Commission précise, à des fins d'exactitude, que, dans le cadre de la mise en œuvre par les entités chargées de l'exécution (gestion indirecte), le règlement financier applicable au budget de l'Union ne fait pas référence aux «coûts indirects», mais à la «rémunération» (article 158, paragraphe 7).

## 9. Sur le nombre restreint des partenaires potentiels

La Commission souligne que, dans les cas où des négociations plus longues et plus complexes sont prévues, il est possible de signer une convention de financement simplifiée. Cela peut donner plus de temps pour négocier et finaliser les engagements juridiques. En vertu de la «règle D+3» (D signifiant la date d'entrée en vigueur de la convention de financement), tous les engagements juridiques mettant en œuvre une convention de financement doivent être signés dans un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention de financement[9].

[7] Voir points 43 et 47 des observations de la Cour.

[8] Voir les points 51 et 52 et l'encadré 6 des observations de la Cour.

[9] Voir point 58 des observations de la Cour.