

Journal officiel de l'Union européenne

C 45



Édition
de langue française

Communications et informations

62^e année
4 février 2019

Sommaire

III Actes préparatoires

COUR DES COMPTES

2019/C 45/01

Avis n° 10/2018 (présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale [COM(2018) 460 final] 1

FR

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 10/2018

(présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE)

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale [COM(2018) 460 final]

(2019/C 45/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
Synthèse	I-IV	2
Introduction	1-9	2
PARTIE I – REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL	10-19	4
Simplification et cohérence	13-14	4
Flexibilité	15-16	5
Obligation de rendre compte	17-18	5
Dispositions spécifiques concernant le FED	19	5
PARTIE II – REMARQUES PARTICULIÈRES	20-68	5
Titre I – Dispositions générales (articles 1 à 9)	20	5
Chapitre I – Programmation (articles 10 à 15)	21-29	5
Chapitre II – Dispositions particulières concernant le voisinage européen (articles 16 à 18)	30-38	6
Chapitre III – Plans d'actions, mesures et modes d'exécution (articles 19 à 25)	39-48	7
Chapitre IV – FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers (articles 26 à 30)	49-57	8
Chapitre V – Contrôle, établissement de rapports et évaluation (articles 31 et 32)	58-65	9
Conditions pour l'attestation par la Cour	66-68	10
ANNEXE – Analyse de la proposition de la Commission et suggestions de la Cour		11

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, paragraphe 1,

vu le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 exposé dans la communication intitulée «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027» ⁽¹⁾,

vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union ⁽²⁾,

vu l'avis n° 1/2017 de la Cour sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union ⁽³⁾,

vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, présentée par la Commission ⁽⁴⁾,

vu la demande d'avis sur cette proposition, adressée par le Conseil le 9 juillet 2018,

considérant que la proposition vise à réorganiser un certain nombre d'instruments en les intégrant dans un instrument unique et global et, par suite, à permettre de rationaliser leurs systèmes de gestion et de contrôle et à réduire ainsi la charge administrative qui pèse sur les parties prenantes,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

Synthèse

I. La proposition s'inscrit dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 ⁽⁵⁾. Elle envisage de restructurer en profondeur les instruments de l'action extérieure de l'Union moyennant la fusion de plusieurs d'entre eux en un seul nouvel instrument global, à savoir l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, avec effet au 1^{er} janvier 2021.

II. La proposition a pour objectif de «simplifier les méthodes de travail», de renforcer la cohérence des interventions, ainsi que d'accroître la flexibilité pour permettre de faire face à des défis et crises imprévus. Globalement, la proposition permet d'atteindre ces objectifs.

III. L'intégration du FED dans l'IVDCI règle la question de l'incohérence entre le processus budgétaire et le processus d'obligation de rendre compte dans le cadre des FED. L'adoption de la proposition renforcerait les pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen. Le contrôle démocratique de l'aide au développement apportée par l'UE serait donc amélioré.

IV. Dans le présent avis, nous invitons à clarifier la proposition, en suggérant de réorganiser en partie certaines dispositions et d'en préciser d'autres.

Introduction

1. Le 14 juin 2018, la Commission a publié une proposition de règlement (ci-après «la proposition») établissant un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale ⁽⁶⁾ (ci-après l'«IVDCI»), accompagnée d'annexes ⁽⁷⁾.

2. Cette proposition s'inscrit dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 ⁽⁸⁾ exposé dans la communication de la Commission intitulée «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027». La communication fixe les grandes priorités et le cadre budgétaire général des programmes d'action extérieure de l'Union européenne relevant de la rubrique «Voisinage et le monde», dont l'instauration de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale fait partie.

⁽¹⁾ Document COM(2018) 321 final – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027».

⁽²⁾ JO L 193 du 30.7.2018, p. 1, ci-après le «règlement financier».

⁽³⁾ JO C 91 du 23.3.2017, p. 1.

⁽⁴⁾ Document COM(2018) 460 final.

⁽⁵⁾ COM(2018) 321 final, cité ci-dessus.

⁽⁶⁾ Document COM(2018) 460 final — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

⁽⁷⁾ Annexes 1 à 7 du document COM(2018) 460 final – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

⁽⁸⁾ Document COM(2018) 321 final – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027».

3. Dans le CFP pour la période 2014-2020, un certain nombre d'instruments financiers figurent sous la rubrique 4 (intitulée «L'Europe dans le monde») et expireront pour la plupart le 31 décembre 2020. Dans le cadre du CFP 2021-2027, la proposition envisage une restructuration en profondeur des instruments de l'action extérieure de l'Union moyennant la fusion de plusieurs d'entre eux en un seul nouvel instrument global, à savoir l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, avec effet au 1^{er} janvier 2021. Les instruments/programmes actuels à fusionner/intégrer sont les suivants:

- l'instrument de coopération au développement (ICD) ⁽⁹⁾;
- le Fonds européen de développement (FED) ⁽¹⁰⁾;
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) ⁽¹¹⁾;
- l'instrument européen de voisinage (IEV) ⁽¹²⁾;
- l'instrument de partenariat (IP) ⁽¹³⁾;
- l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) ⁽¹⁴⁾;
- l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN) ⁽¹⁵⁾;
- le mandat de prêt extérieur (MPE) ⁽¹⁶⁾;
- le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ⁽¹⁷⁾;
- le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), ainsi que sa garantie et son fonds de garantie ⁽¹⁸⁾;
- l'assistance macrofinancière (AMF) ⁽¹⁹⁾;
- le règlement commun de mise en œuvre ⁽²⁰⁾.

⁽⁹⁾ Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020. (JO L 77 du 15.3.2014, p. 44).

⁽¹⁰⁾ Accord interne sur le 11^e FED (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1); règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 1); décision (UE) 2015/334 du Conseil du 2 mars 2015 (JO L 58 du 3.3.2015, p. 75).

⁽¹¹⁾ Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (JO L 77 du 15.3.2014, p. 85).

⁽¹²⁾ Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage (JO L 77 du 15.3.2014, p. 27).

⁽¹³⁾ Règlement (UE) n° 234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers (JO L 77 du 15.3.2014, p. 77).

⁽¹⁴⁾ Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (JO L 77 du 15.3.2014, p. 1).

⁽¹⁵⁾ Règlement (Euratom) n° 237/2014 du Conseil du 13 décembre 2013 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (JO L 77 du 15.3.2014, p. 109). La proposition prévoit que seul un nombre d'activités limité et concernant une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (voir annexe II, paragraphe 6, point i), soient couvertes par l'IVDCL. Un instrument complémentaire sera créé conformément aux procédures spécifiques du traité Euratom: l'instrument européen en matière de sûreté nucléaire (EINS – *European Instrument for Nuclear Safety*). Il est proposé que cet instrument couvre des actions (et le financement d'activités en lien avec le nucléaire) qui concernent les garanties nucléaires, l'aide pour les infrastructures et la formation, ainsi que les transferts d'expertise de l'UE.

⁽¹⁶⁾ Décision (UE) 2018/412 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la décision n° 466/2014/UE accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union (JO L 76 du 19.3.2018, p. 30).

⁽¹⁷⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10).

⁽¹⁸⁾ Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD (JO L 249 du 27.9.2017, p. 1).

⁽¹⁹⁾ À l'exception des dons au titre de l'assistance macrofinancière. L'assistance macrofinancière sera activée au cas par cas, en fonction des besoins.

⁽²⁰⁾ Règlement (UE) n° 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure (JO L 77 du 15.3.2014, p. 95). Le règlement commun de mise en œuvre s'applique à plusieurs instruments relevant de la rubrique 4 intitulée «L'Europe dans le monde» du CFP pour la période 2014-2020.

4. Selon le considérant 8 de la proposition, la mise en œuvre de l'IVDCI devrait être guidée par les cinq priorités fixées dans la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (la «stratégie globale») (21). En outre, le considérant 9 souligne l'importance du nouveau consensus européen pour le développement (22) (ci-après le «consensus»), qui constitue le cadre d'une approche commune de l'Union et de ses États membres en matière de coopération au développement. Le consensus vise à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (23) et le programme d'action d'Addis-Abeba (24).

5. L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale est destiné «à défendre et à promouvoir les valeurs et les intérêts de l'Union à travers le monde afin de poursuivre les objectifs et d'appliquer les principes de son action extérieure» (25).

6. L'enveloppe financière proposée pour la mise en œuvre de l'IVDCI au cours de la période 2021-2027 s'élève à 89,2 milliards d'euros (26).

7. L'un des principaux changements apportés par l'IVDCI est l'intégration du FED dans le budget de l'UE, alors qu'il est actuellement en dehors. Doté d'un budget de 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020, le FED est le principal instrument de financement extérieur (27). Le(s) FED actuel(s) (28) et l'IVDCI coexisteront jusqu'à l'épuisement des fonds.

8. Dans la proposition, la Commission prévoit que le règlement servira de cadre pour la mise en œuvre du partenariat qui remplacera l'accord de Cotonou actuellement en vigueur (29). Il s'agit d'une inversion de l'approche actuelle, en vertu de laquelle c'est l'accord de Cotonou qui soutient les FED.

9. Notre analyse comporte plusieurs remarques d'ordre général (partie I), des remarques particulières (partie II) et une liste de suggestions rédactionnelles spécifiques (annexe).

PARTIE I – REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

10. La création de l'IVDCI est une proposition ambitieuse, qui prévoit:

- a) la fusion de plusieurs programmes et instruments (qui relèvent ou non du budget) en un seul et même instrument;
- b) des programmes géographiques, des programmes thématiques et des actions en matière de réaction rapide;
- c) de nombreuses formes de financement (subventions, marchés publics, appui budgétaire, contributions à des fonds fiduciaires, instruments financiers, garanties budgétaires, financements mixtes et allègement de la dette).

C'est pourquoi l'IVDCI est un instrument très complet et complexe.

11. La proposition a pour objectif de «simplifier les méthodes de travail», de renforcer la cohérence des interventions, ainsi que d'accroître la flexibilité pour permettre de faire face à des défis et crises imprévus (30).

12. Globalement, la proposition simplifiera le cadre législatif dans le domaine de l'aide extérieure. Elle permettra d'accroître la flexibilité des instruments budgétaires et de préserver celle des éléments précédemment inclus dans le FED.

Simplification et cohérence

13. La simplification visée par la Commission consiste essentiellement à fusionner plusieurs instruments budgétaires et le FED en un instrument global.

(21) Document intitulé: «Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte – une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne», 19.6.2016.

(22) Document intitulé «Le nouveau consensus européen pour le développement – Notre monde, notre dignité, notre avenir», déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, 8.6.2017.

(23) «Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030», résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015 (A/RES/70/1).

(24) «Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement», adopté le 16 juin 2015 et approuvé par l'Assemblée générale des Nations unies le 27 juillet 2015 (A/RES/69/313).

(25) Article 3, paragraphe 5, et articles 8 et 21 de la version consolidée du traité sur l'Union européenne (TUE).

(26) Article 6, paragraphe 1, de la proposition.

(27) Une partie significative de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, qui est actuellement financée par le FED, restera en dehors du budget. En comparaison, le budget consacré à la rubrique 4 intitulée «L'Europe dans le monde» pour la période 2014-2020 s'élève à 66,3 milliards d'euros.

(28) Pour les 8^e, 9^e et 10^e FED, la période d'engagement est terminée, tandis que celle pour le 11^e FED prendra fin en 2020; voir article premier, paragraphe 5, de l'accord interne sur le 11^e FED (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1) et règlement (UE) 2015/322 du Conseil (JO L 58 du 3.3.2015, p. 1).

(29) Voir considérant 20 de la proposition.

(30) Exposé des motifs de la proposition, point 1 intitulé «Contexte de la proposition».

14. La proposition va dans la bonne direction, comble des lacunes et supprime des chevauchements⁽³¹⁾; cependant, la cohérence et l'uniformité dépendent des modalités de mise en œuvre choisies, ainsi que de la surveillance exercée par la Commission et des dispositifs de gestion utilisés par celle-ci. À titre d'exemple, le renforcement des capacités dans le domaine de la paix et de la sécurité peut être financé au moyen de programmes géographiques et thématiques dans le cadre de la proposition et mis en œuvre par des services de la Commission, des délégations de l'Union ou des fonds fiduciaires de l'UE qui travaillent chacun de leur côté. De plus, des actions similaires pourraient aussi être financées dans le cadre de la PESC (les missions de formation PSDC non couvertes par le «mécanisme Athena») ou de la facilité européenne pour la paix, dont la création a été proposée.

Flexibilité

15. Dans sa communication sur le nouveau CFP pour la période 2021-2027⁽³²⁾, la Commission a souligné qu'en outre, il sera essentiel que les règles régissant l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale comportent des dispositions en matière de flexibilité qui soient similaires à celles en vigueur pour l'actuel Fonds européen de développement.

16. Pour permettre de répondre de manière plus flexible aux défis et crises imprévus, la proposition prévoit deux mesures: la constitution d'une «réserve pour les défis et priorités émergents» de 11 % (article 6, paragraphe 3), ainsi que l'assouplissement des règles relatives à l'annualité moyennant une facilitation des reports d'engagements et la reconstitution, au bénéfice de la ligne budgétaire d'origine, des crédits correspondant au montant des dégagevements (article 25).

Obligation de rendre compte

17. Dans notre rapport annuel 2017 sur les FED⁽³³⁾, nous avons attiré l'attention sur une incohérence entre le processus budgétaire et le processus d'obligation de rendre compte dans le cadre de ces Fonds. Le Parlement européen (PE) n'intervient pas dans l'établissement du budget du FED et de ses règles, ni dans l'affectation des ressources correspondantes. Cependant, il décide de donner ou non la décharge à la Commission européenne pour la façon dont elle a géré le FED, dans le cadre d'une procédure annuelle spécifique de décharge. L'intégration du FED dans l'IVDCI permet de corriger cette incohérence et de renforcer le contrôle démocratique exercé par le Parlement européen sur l'aide au développement accordée par l'UE. Ce contrôle démocratique s'en trouve par conséquent amélioré. L'adoption de la proposition renforcera les pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen.

18. Le considérant 44 souligne que la Commission devrait être tenue à l'obligation suivante: «les accords conclus avec des pays et territoires tiers et des organisations internationales et tout contrat ou accord résultant de l'application du présent règlement devraient prévoir expressément que la Commission, la Cour des comptes et l'OLAF sont habilités à procéder à ces audits et ces contrôles et vérifications sur place, selon leurs compétences respectives et en veillant à ce que tout tiers participant à l'exécution de financements de l'Union accorde des droits équivalents». La Commission et les législateurs devraient envisager d'inclure dans ce type d'accords une obligation de communiquer à la Cour des comptes, sur sa demande, tout document ou toute information nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Dispositions spécifiques concernant le FED

19. Plusieurs points importants relatifs au FED, comme l'utilisation des fonds restants, des réserves spéciales et des montants dégagés, le futur de l'accord de Cotonou et de la facilité d'investissement ACP, ne sont pas couverts par la proposition et dépendront d'une décision prise par les États membres lorsque l'accord de Cotonou expirera en 2020, ainsi que de tout accord ultérieur éventuellement conclu avec les pays ACP. Cela est source d'incertitude pour les pays partenaires.

PARTIE II – REMARQUES PARTICULIÈRES

Titre I – Dispositions générales (articles 1 à 9)

20. Les considérants soulignent l'importance de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, du changement climatique, de la migration et des organisations de la société civile. Or l'égalité des sexes et le changement climatique ne sont pas explicitement mentionnés dans les objectifs spécifiques énoncés à l'article 3, paragraphe 2.

Chapitre I – Programmation (articles 10 à 15)

21. En dehors du chapitre II sur les questions relatives au voisinage européen, qui s'inspire des dispositions correspondantes pour l'IEV⁽³⁴⁾, la proposition est essentiellement fondée sur le règlement ICD⁽³⁵⁾ en ce qui concerne la programmation. C'est notamment le cas pour ce qui est des programmes géographiques.

⁽³¹⁾ L'analyse d'impact de la proposition (document SWD(2018) 337 final) justifie notamment le changement d'architecture des instruments extérieurs par la diminution des lacunes et des chevauchements entre les instruments, p. 19.

⁽³²⁾ Document COM(2018) 321 final intitulé «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027», note de bas de page 16.

⁽³³⁾ Rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2017, point 45 (JO C 357 du 4.10.2018, p. 315).

⁽³⁴⁾ Règlement (UE) n° 232/2014, cité ci-dessus.

⁽³⁵⁾ Règlement (UE) n° 233/2014 susmentionné.

22. À l'égard des programmes thématiques, la proposition tient également compte des dispositions en matière de programmation applicables à d'autres instruments existants (par exemple l'IcSP⁽³⁶⁾ et l'IP⁽³⁷⁾). Étant donné que ces instruments sont essentiellement de nature thématique et qu'ils comportent, dans une certaine mesure, des dispositions très semblables, la proposition permet d'aboutir à un ensemble de dispositions beaucoup plus simple (notamment en ce qui concerne les documents de programmation).

23. L'article 11 de la proposition établit plusieurs principes de programmation qui ont trait exclusivement aux programmes géographiques. Même s'il est clair que certains principes, par nature, ne s'appliquent qu'à ce type de programmes (par exemple la synchronisation de la période de programmation avec les cycles stratégiques des pays partenaires), d'autres ne sont pas exclusivement applicables aux programmes géographiques. Citons, à titre d'exemple, le principe en vertu duquel les documents de programmation concernant les programmes géographiques devraient être axés sur les résultats (article 11, paragraphe 5): nous sommes d'avis qu'il devrait également s'appliquer aux programmes thématiques.

24. La Commission et les législateurs devraient envisager:

d'étendre aux programmes thématiques le principe selon lequel les documents de programmation applicables aux programmes géographiques devraient être axés sur les résultats.

25. L'article 11, paragraphe 1, de la proposition appelle à un dialogue entre l'Union, les États membres et les pays partenaires en vue de la programmation des actions. Cependant, nous ne trouvons aucune référence à ce type de dialogue, que ce soit dans la description du processus d'adoption, d'approbation, de modification et/ou d'examen des programmes indicatifs pluriannuels (PIP) (article 14) ou dans la définition du contenu des documents de programmation (articles 12 et 13). Ces articles pourraient par exemple inclure une référence aux principales parties prenantes consultées au cours de la procédure de programmation.

26. La Commission et les législateurs devraient envisager:

d'inclure dans la proposition la référence manquante au dialogue entre l'Union, les États membres et les pays partenaires.

27. Les libellés des paragraphes 3 et 4 de l'article 14 ne diffèrent que dans la mesure où le premier porte sur les programmes géographiques et le second sur les programmes thématiques. De plus, la fin du paragraphe 3 comporte également la mention «après une crise ou une situation d'après-crise». L'annexe contient une suggestion de reformulation.

28. L'article 15 porte sur la «réserve pour les défis et priorités émergents». Il est difficile de comprendre pourquoi cet article figure dans le chapitre I intitulé «Programmation».

29. La Commission et les législateurs devraient envisager:

de déplacer l'article 15 intitulé «Réserve pour les défis et priorités émergents» vers la section intitulée «Dispositions générales», après l'article 6. Cette modification placerait les articles dans un ordre plus logique, étant donné que l'article 15 fait référence à l'article 6.

Chapitre II – Dispositions particulières concernant le voisinage européen (articles 16 à 18)

30. La proposition comporte un chapitre distinct consacré aux «dispositions particulières concernant le voisinage européen», composé de trois articles sur la programmation. La structure proposée complique la lecture du texte.

31. L'article 16, paragraphe 2, porte sur les principes de programmation pour le «voisinage européen». Bien que ce paragraphe ait trait aux principes de programmation, c'est le terme «documents de programmation» qui figure dans le titre. En l'occurrence, la structure du chapitre I, où les principes de programmation (article 11) et les documents de programmation (article 12) font l'objet d'articles distincts, n'est pas reproduite.

32. L'article 16, paragraphe 2, commence comme suit: «Par dérogation à l'article 11, paragraphe 2, [...]». Pourtant, le contenu des deux paragraphes et les critères relatifs aux pays partenaires utilisés pour la programmation sont en partie similaires.

33. À l'article 17, la Commission propose une «approche modulée en fonction des résultats». Or cette dernière ne concerne que les pays «du voisinage européen», dans la mesure où ils sont les seuls dont les caractéristiques peuvent être comparées au moyen d'indicateurs de performance.

34. Si un mécanisme similaire était également prévu dans le cadre du 11^e FED⁽³⁸⁾ «pour encourager des réformes axées sur les résultats», il n'en est rien dans la proposition actuelle.

⁽³⁶⁾ Règlement (UE) n° 230/2014 susmentionné.

⁽³⁷⁾ Règlement (UE) n° 234/2014 susmentionné.

⁽³⁸⁾ Article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/322 susmentionné.

35. En outre, le rapport sur l'examen à mi-parcours de l'IEV⁽³⁹⁾ stipulait ce qui suit: «La mise en œuvre de l'approche incitative définie dans l'IEV a permis d'allouer des ressources financières nettement plus élevées aux partenaires qui ont le plus progressé dans les réformes politiques, mais son impact en matière d'adoption de réformes ultérieures, notamment dans d'autres pays, doit encore être prouvé. L'IEV n'a pas permis de fournir des incitations suffisantes aux pays peu disposés à mener des réformes politiques.» La proposition ne modifie pas le mécanisme existant de l'approche modulée en fonction des résultats.

36. **La Commission et les législateurs devraient envisager:**

d'appliquer à l'ensemble de la proposition un mécanisme similaire à l'«approche modulée en fonction des résultats». Cette modification garantirait que l'«approche modulée en fonction des résultats» ne soit pas limitée aux pays «du voisinage européen».

37. La notion d'approche modulée en fonction des résultats visée à l'article 17 ne diffère pas de l'approche incitative pour l'IEV⁽⁴⁰⁾. Seule la terminologie change. Cette notion n'a pas été adaptée de manière à tenir compte du fait que le règlement financier met l'accent sur la performance et les résultats⁽⁴¹⁾.

38. **La Commission et les législateurs devraient envisager:**

de supprimer le chapitre II intitulé «Dispositions particulières concernant le voisinage européen», et d'en intégrer les articles dans le chapitre I intitulé «Programmation», en limitant au strict minimum les dispositions particulières concernant le voisinage européen. Cette modification faciliterait la lecture du texte.

Chapitre III – Plans d'actions, mesures et modes d'exécution (articles 19 à 25)

39. En ce qui concerne la mise en œuvre, la proposition est essentiellement fondée sur le règlement commun de mise en œuvre⁽⁴²⁾ et reprend des dispositions d'exécution de certains des instruments existants.

40. Par rapport au cadre existant, la proposition comporte une liste beaucoup plus brève des types de mesures qui peuvent être adoptées (mesures particulières, mesures spéciales, mesures de soutien et mesures d'aide exceptionnelles). Nous sommes d'avis que la proposition gagnerait en clarté si elle décrivait les (ou certaines des) situations dans lesquelles des mesures particulières doivent être adoptées.

41. L'article 19, paragraphe 4, porte sur les mesures d'aide exceptionnelles. Par analogie avec les mesures de soutien, qui sont régies par les dispositions d'un article spécifique (l'article 20), les mesures d'aide exceptionnelles devraient faire l'objet d'un article distinct, en raison précisément de leur caractère exceptionnel.

42. À l'article 21, la Commission propose des seuils (10 millions d'euros et 20 millions d'euros, respectivement), en deçà desquels il n'est pas nécessaire d'adopter les plans d'actions et les mesures «au moyen d'actes d'exécution adoptés conformément à la procédure d'examen». Ces seuils sont deux fois plus élevés que ceux fixés pour le 11^e FED⁽⁴³⁾. Dans le cas des programmes déjà financés sur le budget, les seuils sont également deux fois supérieurs. Le relèvement des seuils pour ces cas exceptionnels où un acte d'exécution n'est pas nécessaire affaiblit les dispositifs de contrôle.

43. Les dispositions de l'article 25 de la proposition sont plus souples que celles du règlement financier, étant donné qu'elles:

- a) autorisent que les crédits d'engagement et de paiement inutilisés soient reportés automatiquement et engagés jusqu'au 31 décembre de l'exercice financier suivant;
- b) permettent que les crédits d'engagement correspondant au montant des dégagements intervenus à la suite de la non-exécution totale ou partielle d'une action soient reconstitués;
- c) précisent que le troisième alinéa de l'article 114, paragraphe 2, du règlement financier ne s'applique pas⁽⁴⁴⁾;

⁽³⁹⁾ Document SWD(2017) 602, document de travail des services de la Commission intitulé *Evaluation of the European Neighbourhood Instrument Accompanying the document* – Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Examen à mi-parcours des instruments de financement extérieurs.

⁽⁴⁰⁾ Article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) n° 232/2014 du Conseil susmentionné.

⁽⁴¹⁾ «La notion de performance eu égard au budget devrait être clarifiée. La performance devrait être liée à l'application directe du principe de bonne gestion financière. Le principe de bonne gestion financière devrait également être défini, et un lien devrait être établi entre objectifs fixés et indicateurs de performance, résultats ainsi que économie, efficacité et efficacité de l'utilisation des crédits. Dans un souci de sécurité juridique, tout en évitant les conflits avec les cadres de performance existants des différents programmes, il y a lieu de définir une terminologie de la performance, notamment en ce qui concerne les réalisations et les résultats» (considérant 9 du règlement financier).

⁽⁴²⁾ Règlement (UE) n° 236/2014 susmentionné.

⁽⁴³⁾ Article 9, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/322 susmentionné.

⁽⁴⁴⁾ «Dans le domaine des actions extérieures, lorsque l'engagement budgétaire global donne lieu à la conclusion d'une convention de financement avec un pays tiers, la convention de financement est conclue au plus tard le 31 décembre de l'année n+1. Dans ce cas, l'engagement budgétaire global couvre le coût total des engagements juridiques qui mettent en œuvre la convention de financement contractés durant une période de trois années après la date de la conclusion de la convention de financement.»

d) introduisent une dérogation à l'article 209, paragraphe 3, du règlement financier en ce qui concerne les remboursements et recettes générés par un instrument financier.

44. Dans l'exposé des motifs, la Commission affirme que ces dispositions sont nécessaires pour le report des facilités du FED, à savoir les fonds non alloués et le caractère pluriannuel. L'introduction d'exceptions au règlement financier complique davantage l'application de la législation.

45. L'article 25, paragraphe 1, dispose que le «montant reporté doit être utilisé en priorité au cours de l'exercice suivant». Cependant, l'article 12, paragraphe 2, du règlement financier dispose que l'institution «utilise par priorité les crédits autorisés pour l'exercice en cours et n'a recours aux crédits reportés qu'après épuisement des premiers».

46. L'article 25, paragraphe 2, de la proposition ajoute une exception aux dispositions de l'article 15 du règlement financier ⁽⁴⁵⁾ en autorisant que les crédits d'engagement correspondant au montant des dégagevements intervenus à la suite de la non-exécution totale ou partielle d'une action soient reconstitués au bénéfice de la ligne budgétaire d'origine.

47. Les dispositions de l'article 25 offrent davantage de flexibilité dans l'exécution du budget de l'IVDCI. Cependant, il convient d'évaluer l'impact qu'aurait une souplesse accrue sur la gestion des fonds, étant donné que cela risque de nuire à l'obligation de rendre compte, c'est-à-dire de diminuer la responsabilité en matière de bonne gestion des crédits.

48. Les fonds dégagés de FED précédents peuvent être réengagés dans le cadre du FED en cours, mais cela doit faire l'objet d'une décision spécifique du Conseil. Faute d'une telle décision, les fonds sont alloués à une réserve spéciale, en attente d'affectation ⁽⁴⁶⁾. Dans le budget général, les fonds dégagés de la période de programmation précédente sont annulés. Il n'est pas clairement indiqué si les dispositions de l'article 25, paragraphe 2, s'appliquent aussi aux fonds dégagés après la fin du CFP ⁽⁴⁷⁾. Le cas échéant, il conviendrait d'inclure une disposition spécifique dans la proposition.

Chapitre IV – FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers (articles 26 à 30)

49. Le chapitre IV est centré sur le FEDD+ et sur la garantie pour l'action extérieure.

50. Nous prenons acte du fait que la garantie budgétaire peut être gérée de façon plus efficiente au moyen d'un fonds commun de provisionnement.

51. Bien que la BEI ait été la seule banque responsable du MPE et le principal partenaire au sein du FEDD, le rôle qu'elle jouera à l'avenir n'apparaît pas clairement ⁽⁴⁸⁾.

52. L'article 27, paragraphe 2, énumère trois conditions que la garantie pour l'action extérieure doit respecter. La génération nécessaire d'un effet de levier et d'un effet multiplicateur sur la base d'une fourchette cible de valeurs précisée dans une évaluation ex ante de la garantie budgétaire ne figure pas parmi les critères ⁽⁴⁹⁾.

53. La Commission et les législateurs devraient envisager:

d'ajouter l'effet de levier à la liste des conditions que la garantie pour l'action extérieure doit respecter. Cette modification permettrait de rendre cette liste plus exhaustive.

54. L'article 26, paragraphe 4, dispose que le taux de provisionnement est compris entre 9 % et 50 %. Il précise dans quels cas un taux de provisionnement de 9 % s'applique, mais n'indique pas quand il faut utiliser un taux plus élevé (sans toutefois dépasser 50 %).

⁽⁴⁵⁾ L'article 15, paragraphe 3, du règlement financier n'autorise la reconstitution des crédits d'engagement correspondant au montant des dégagevements que lorsque ces crédits concernent des projets de recherche.

⁽⁴⁶⁾ Article premier, paragraphe 4, de l'accord interne sur le 11^e FED (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1), cité ci-dessus.

⁽⁴⁷⁾ Comme dans le cas du mécanisme de la réserve spéciale du FED (voir article premier, paragraphe 4, de l'accord interne sur le 11^e FED (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1, cité ci-dessus).

⁽⁴⁸⁾ Le considérant 33 de la proposition dispose ce qui suit: «Le FEDD+ devrait soutenir le plan d'investissement extérieur et combiner opérations de mixage et opérations de garantie budgétaire couvertes par la garantie pour l'action extérieure, y compris celles couvrant les risques souverains associés aux opérations de prêt, précédemment exécutées en vertu du mandat extérieur de la Banque européenne d'investissement. Compte tenu du rôle que lui confèrent les traités et de l'expérience qu'elle a acquise, en plusieurs décennies, dans le soutien aux politiques de l'Union, la Banque européenne d'investissement devrait rester un partenaire naturel de la Commission pour l'exécution d'opérations au titre de la garantie pour l'action extérieure.»

⁽⁴⁹⁾ Voir article 209, paragraphe 2, point d), et article 219, paragraphe 3, du règlement financier.»

55. Les instruments énumérés à l'article 27, paragraphe 3, comportent divers risques. Le risque inhérent est très élevé pour les prêts en monnaie nationale et les participations sous forme de fonds propres. À titre d'exemple, en vertu des règles régissant la facilité d'investissement ACP, la participation sous forme de fonds propres ne pouvait porter que sur des parts minoritaires. En outre, des limites d'exposition étaient aussi imposées pour la participation sous forme de fonds propres et pour les prêts en monnaie nationale (pas plus de 20 % de la dotation totale). Les accords opérationnels devraient comporter des dispositions similaires.

56. Le considérant 35 de la proposition stipule que la garantie devrait être accordée à un prix qui permette d'éviter toute distorsion du marché. De même, l'article 209, paragraphe 2, point c), du règlement financier dispose que la rémunération des garanties pour l'action extérieure ne doit pas fausser la concurrence dans le marché intérieur. L'article 29, paragraphe 3, point d), de la proposition dispose que les accords de garantie pour l'action extérieure devrait contenir «la rémunération de la garantie», mais il pourrait aussi préciser que les distorsions du marché devraient être évitées. De plus, la proposition ne comporte aucune information sur le prix auquel la garantie devrait être octroyée ni sur les conditions dans lesquelles elle pourrait être subventionnée. Dans les accords opérationnels, il faut donc fournir plus de précisions sur la tarification de la garantie et sur les conditions d'octroi d'une subvention.

57. La terminologie utilisée n'est pas cohérente; par exemple on parle tantôt d'«assistance financière», tantôt d'«assistance macrofinancière» ou encore de «prêts au titre de l'assistance macrofinancière».

Chapitre V – Contrôle, établissement de rapports et évaluation (articles 31 et 32)

58. L'article 31 intitulé «Contrôle et établissement de rapports», traite essentiellement de l'instrument, tandis que l'article 32 intitulé «Évaluation» ne porte que sur la façon de l'évaluer. La proposition n'opère aucune distinction entre l'évaluation de l'instrument et celle des actions.

59. L'article 31, paragraphe 2, de la proposition dispose que «les progrès accomplis eu égard aux résultats escomptés devraient faire l'objet d'un contrôle sur la base d'indicateurs clairs, transparents et, si possible, mesurables». Les indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs, mais ils doivent toujours être mesurables pour être utiles. Les mots «si possible» devraient donc être supprimés.

60. La Commission et les législateurs devraient envisager:

de faire clairement la distinction entre l'évaluation des actions et celle du règlement sur l'IVDCI. Cette modification clarifierait la proposition, puisqu'elle préciserait quels articles s'appliquent, respectivement, aux actions et au règlement sur l'IVDCI proprement dit.

61. L'annexe VII de la proposition fournit une liste d'indicateurs de performance clés utilisée pour «aider à évaluer dans quelle mesure l'Union a contribué à la réalisation de ses objectifs spécifiques».

62. Certains de ces indicateurs de performance clés se réfèrent à plusieurs objectifs spécifiques. Pour d'autres cependant, rien n'indique clairement à quel objectif spécifique ils se rapportent. Il existe en outre des objectifs spécifiques pour lesquels aucun indicateur n'a été défini.

63. La Commission et les législateurs devraient envisager:

de mieux relier les indicateurs de performance clés aux objectifs spécifiques. Lorsque ce lien est clairement établi, le suivi de ces derniers peut être assuré de façon plus efficace.

64. L'article 32, paragraphe 1, prévoit une évaluation intermédiaire de la proposition, mais il ne donne aucun détail sur sa finalité et sur son contenu.

65. La Commission et les législateurs devraient envisager:

de faire en sorte que les exigences énoncées à l'article 32, paragraphe 2, concernant l'évaluation finale du règlement soient étendues à l'évaluation intermédiaire, le cas échéant. Cette modification permettrait de préciser les conditions qu'une évaluation intermédiaire doit remplir.

Conditions pour l'attestation par la Cour

66. Dans notre stratégie pour la période 2018-2020, nous avons fait part de notre objectif d'évoluer vers une «mission d'attestation» pour notre déclaration d'assurance.

67. Nous reconnaissons que la proposition ne vise pas à définir ou à décrire le système de gestion et de contrôle, ou le cadre de contrôle interne global et ses composantes obligatoires ⁽⁵⁰⁾.

68. Cependant, nous observons que les dispositions de la proposition actuelle ne sont pas suffisantes pour faire en sorte que les systèmes de gestion et de contrôle incluent un cadre de contrôle interne conçu de façon à permettre à la Cour de poursuivre la transition vers une mission d'attestation.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 13 décembre 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

—

⁽⁵⁰⁾ La section 2 de la «fiche financière législative» annexée montre comment la Commission entend mettre en place les mesures de gestion.

ANNEXE

Analyse de la proposition de la Commission et suggestions de la Cour

Les suggestions de modifications rédactionnelles ci-après traduisent en partie, mais pas totalement, les remarques formulées dans le présent avis. La décision de prendre ces points en considération et de les intégrer dans les articles appropriés de la proposition de règlement relève de la responsabilité des législateurs.

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>Article 8 <i>Principes généraux</i></p> <p>3. L'Union soutient, comme il convient, la mise en œuvre d'un dialogue et d'une coopération au niveau bilatéral, régional et multilatéral, d'accords de partenariat et d'une coopération triangulaire.</p>		<p>3. Il conviendrait de préciser le sens du terme «coopération triangulaire».</p>
<p>TITRE II MISE EN ŒUVRE DU PRÉSENT RÈGLEMENT</p> <p>Chapitre I Programmation</p> <p>Article 14 <i>Adoption et modification des programmes indicatifs pluriannuels</i></p> <p>3. Les programmes indicatifs pluriannuels concernant les programmes géographiques peuvent faire l'objet d'un examen si cela s'avère nécessaire en vue de leur mise en œuvre efficace, en particulier en cas de modifications substantielles du cadre stratégique visé à l'article 7 ou après une crise ou une situation d'après-crise.</p> <p>4. Les programmes indicatifs pluriannuels concernant les programmes thématiques peuvent faire l'objet d'un examen si cela s'avère nécessaire en vue de leur mise en œuvre efficace, en particulier en cas de modifications substantielles du cadre stratégique visé à l'article 7.</p>	<p>TITRE II MISE EN ŒUVRE DU PRÉSENT RÈGLEMENT</p> <p>Chapitre I Programmation</p> <p>Article 14 <i>Adoption et modification des programmes indicatifs pluriannuels</i></p> <p>3. Les programmes indicatifs pluriannuels concernant les programmes géographiques peuvent faire l'objet d'un examen si cela s'avère nécessaire en vue de leur mise en œuvre efficace, en particulier en cas de modifications substantielles du cadre stratégique visé à l'article 7 ou, lorsqu'il s'agit de programmes géographiques, après une crise ou une situation d'après-crise.</p> <p>4. Les programmes thématiques peuvent faire l'objet d'un examen si cela s'avère nécessaire en vue de leur mise en œuvre efficace, en particulier en cas de modifications substantielles du cadre stratégique visé à l'article 7.</p>	<p>TITRE II MISE EN ŒUVRE DU PRÉSENT RÈGLEMENT</p>

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>5. Pour des raisons d'urgence impérieuse dûment justifiées, telles que des situations de crise ou des menaces immédiates pour la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ou les libertés fondamentales, la Commission peut modifier les programmes indicatifs pluriannuels visés aux articles 12 et 13 du présent règlement par voie d'actes d'exécution adoptés conformément à l'article 35, paragraphe 4.</p>	<p>54. Pour des raisons d'urgence impérieuse dûment justifiées, telles que des situations de crise ou des menaces immédiates pour la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ou les libertés fondamentales, la Commission peut modifier les programmes indicatifs pluriannuels visés aux articles 12 et 13 du présent règlement par voie d'actes d'exécution adoptés conformément à la procédure d'urgence visée à l'article 35, paragraphe 4.</p>	
<p>Chapitre II Dispositions particulières concernant le voisinage européen Article 17 <i>Approche modulée en fonction des résultats</i> 1. À titre indicatif, un montant représentant 10 % de l'enveloppe financière indiquée à l'article 4, paragraphe 2, point a), destiné à compléter les dotations financières nationales visées à l'article 12, est alloué aux pays partenaires énumérés à l'annexe I pour mettre en œuvre l'approche modulée en fonction des résultats. Les dotations modulées en fonction des résultats sont arrêtées sur la base des progrès réalisés dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme, de l'état de droit, de la coopération en matière de migration, de la gouvernance économique et des réformes. Les progrès des pays partenaires sont évalués chaque année.</p>	<p>Chapitre II Dispositions particulières concernant le voisinage européen Article 17 <i>Approche modulée en fonction des résultats</i> 1. À titre indicatif, un montant représentant 10 % de l'enveloppe financière indiquée à l'article 46, paragraphe 2, point a), destiné à compléter les dotations financières nationales visées à l'article 12, est alloué aux pays partenaires énumérés à l'annexe I pour mettre en œuvre l'approche modulée en fonction des résultats. Les dotations modulées en fonction des résultats sont arrêtées sur la base des progrès réalisés dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme, de l'état de droit, de la coopération en matière de migration, de la gouvernance économique et des réformes. Les progrès des pays partenaires sont évalués chaque année.</p>	
<p>Chapitre III Plans d'actions, mesures et modes d'exécution Article 23 <i>Formes de financement de l'Union et modes d'exécution</i> L'appui budgétaire visé au point c) du paragraphe 1, notamment grâce aux contrats d'appui aux performances des réformes sectorielles, repose sur l'appropriation nationale, la responsabilité réciproque et l'attachement commun à des valeurs universelles, à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'état de droit, et vise à renforcer les partenariats entre l'Union et les pays partenaires. Il prévoit le renforcement du dialogue stratégique, le développement des capacités et l'amélioration de la gouvernance, en complément des efforts des partenaires visant à recueillir davantage de fonds et à les dépenser afin de soutenir une croissance économique durable et inclusive, la création d'emplois et l'éradication de la pauvreté.</p>	<p>Chapitre III Plans d'actions, mesures et modes d'exécution Article 23 <i>Formes de financement de l'Union et modes d'exécution</i> 4. L'appui budgétaire visé au point c) du paragraphe 1, notamment grâce aux contrats d'appui aux performances des réformes sectorielles, est fourni conformément aux dispositions de l'article 236 du règlement financier. Il repose sur l'appropriation nationale, la responsabilité réciproque et l'attachement commun à des valeurs universelles, à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'état de droit, et vise à renforcer les partenariats entre l'Union et les pays partenaires. Il prévoit le renforcement du dialogue stratégique, le développement des capacités et l'amélioration de la gouvernance, en complément des efforts des partenaires visant à recueillir davantage de fonds et à les dépenser afin de soutenir une croissance économique durable et inclusive, la création d'emplois et l'éradication de la pauvreté.</p>	

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>Toute décision ayant pour objet de fournir une aide budgétaire est fondée sur les politiques d'aide budgétaire approuvées par l'Union, ainsi qu'une évaluation approfondie des risques et des avantages.</p> <p>4. L'appui budgétaire est modulé de manière à correspondre le mieux possible au contexte politique, économique et social du pays partenaire, en tenant compte des situations de fragilité.</p> <p>Lorsqu'elle fournit un appui budgétaire conformément à l'article 236 du règlement financier, la Commission définit clairement et contrôle les critères pour la conditionnalité de l'appui budgétaire, y compris les progrès réalisés en matière de réformes et de transparence, et soutient le renforcement du contrôle parlementaire, des capacités nationales de vérification des comptes, de la transparence et de l'accès du public à l'information.</p> <p>5. Le versement de l'appui budgétaire est fondé sur des indicateurs montrant que des progrès satisfaisants sont réalisés sur la voie des objectifs arrêtés d'un commun accord avec le pays partenaire.</p> <p>6. Les instruments financiers relevant du présent règlement peuvent revêtir la forme de prêts, garanties, participations ou quasi-participations et instruments avec partage des risques, dans la mesure du possible et conformément aux principes énoncés à l'article 209, paragraphe 1, du règlement financier, sous la direction de la Banque européenne d'investissement, d'une institution financière européenne multilatérale, par exemple la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ou d'une institution financière européenne bilatérale, par exemple des banques bilatérales de développement, éventuellement associés à d'autres formes de soutien financier, provenant à la fois des États membres et des tiers.</p> <p>Les contributions aux instruments financiers de l'Union au titre du présent règlement peuvent être faites par les États membres, ainsi que par toute entité visée à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier.</p>	<p>Toute décision ayant pour objet de fournir une aide budgétaire est fondée sur les politiques d'aide budgétaire approuvées par l'Union, un ensemble clairement défini de critères d'éligibilité ainsi qu'une évaluation approfondie des risques et des avantages.</p> <p>4. L'appui budgétaire est modulé de manière à correspondre le mieux possible au contexte politique, économique et social du pays partenaire, en tenant compte des situations de fragilité.</p> <p>Lorsqu'elle fournit un appui budgétaire conformément à l'article 236 du règlement financier, la Commission définit clairement et contrôle les critères pour la conditionnalité de l'appui budgétaire, y compris les progrès réalisés en matière de réformes et de transparence, et soutient le renforcement du contrôle parlementaire, des capacités nationales de vérification des comptes, de la transparence et de l'accès du public à l'information.</p> <p>5. Le versement de l'appui budgétaire est fondé sur des indicateurs montrant que des progrès satisfaisants sont réalisés sur la voie des objectifs arrêtés d'un commun accord avec le pays partenaire.</p> <p>6. Les instruments financiers relevant du présent règlement peuvent revêtir la forme de prêts, garanties, participations ou quasi-participations et instruments avec partage des risques, dans la mesure du possible et conformément aux principes énoncés à l'article 209, paragraphe 1, du règlement financier, sous la direction de la Banque européenne d'investissement, d'une institution financière européenne multilatérale, par exemple la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, ou d'une institution financière européenne bilatérale, par exemple des banques bilatérales de développement, éventuellement associés à d'autres formes de soutien financier, provenant à la fois des États membres et des tiers.</p> <p>Les contributions aux instruments financiers de l'Union au titre du présent règlement peuvent être faites par les États membres, ainsi que par toute entité visée à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier.</p>	

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>7. Ces instruments financiers peuvent être regroupés en facilités à des fins de mise en œuvre et de communication d'informations.</p> <p>8. Le financement de l'Union ne génère ni ne déclenche la perception de taxes, de droits ou de charges spécifiques.</p> <p>9. Les taxes, droits et charges imposés par les pays partenaires peuvent être éligibles à un financement au titre du présent règlement.</p>	<p>7. Ces instruments financiers peuvent être regroupés en facilités à des fins de mise en œuvre et de communication d'informations.</p> <p>8. <u>6.</u> Le financement de l'Union ne génère ni ne déclenche la perception de taxes, de droits ou de charges spécifiques.</p> <p>9. <u>7.</u> Les taxes, droits et charges imposés par les pays partenaires peuvent être éligibles à un financement au titre du présent règlement.</p>	<p>Chapitre IV FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers</p> <p>6. Aucun élément n'indique ce qu'il adviendra par exemple des recettes et des paiements éventuels perçus par l'Union conformément aux accords de garantie ou de prêt, des montants recouvrés auprès des débiteurs défaillants, ainsi que des retours générés par l'investissement des ressources détenues dans le fonds commun de provisionnement. Par ailleurs, aucune information n'est donnée concernant les coûts éventuels.</p> <p>7. Bien qu'elles soient très importantes, les dispositions de l'article 211, paragraphes 6 et 7, du règlement financier semblent ne pas avoir été prises en considération. Nous estimons que, lorsqu'un pays bénéficiaire de l'assistance financière de l'UE ne respecte pas une échéance de paiement, la Commission devrait informer immédiatement le Parlement européen et le Conseil, et proposer des mesures de reconstitution adéquates.</p>
<p>Chapitre IV FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers</p> <p>Article 26 <i>Portée et financement</i></p> <p>6. Le FEDD+ et la garantie pour l'action extérieure peuvent soutenir des opérations de financement et d'investissement dans les pays partenaires dans les régions géographiques visées à l'article 4, paragraphe 2. Le provisionnement de la garantie pour l'action extérieure est financé sur le budget des programmes géographiques concernés institués par l'article 6, paragraphe 2, point a), et sera transféré au fonds commun de provisionnement. Le FEDD+ et la garantie pour l'action extérieure peuvent également soutenir des opérations dans les pays bénéficiaires mentionnés à l'annexe I du règlement IAP III. Le financement de ces opérations au titre du FEDD+ et pour le provisionnement de la garantie pour l'action extérieure est effectué au titre du règlement IAP. Le provisionnement de la garantie pour l'action extérieure pour les prêts aux pays tiers visés à l'article 10, paragraphe 2, du règlement relatif à l'instrument européen en matière de sûreté nucléaire est financé au titre dudit règlement.</p> <p>7. Le provisionnement visé à l'article 211, paragraphe 2, du règlement financier est établi sur la base de l'encours total des passifs découlant de chaque opération, y compris les opérations signées avant 2021 et garanties par l'Union. Le montant annuel de provisionnement requis peut être constitué au cours d'une période de sept ans au maximum.</p>	<p>Chapitre IV FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers</p> <p>7. La fixation d'un taux de provisionnement visé à l'article 211, paragraphe 2, du règlement financier est établi sur la base de fondée sur l'encours total des passifs découlant de chaque opération, y compris les opérations signées avant 2021 et garanties par l'Union. Ce montant exclut les contributions visées à l'article 208, paragraphe 2, du règlement financier (voir article 211, paragraphe 1, du règlement financier). Le montant annuel de provisionnement requis peut être constitué au cours d'une période de sept ans au maximum.</p>	<p>Chapitre IV FEDD+, garanties budgétaires et assistance financière aux pays tiers</p> <p>6. Aucun élément n'indique ce qu'il adviendra par exemple des recettes et des paiements éventuels perçus par l'Union conformément aux accords de garantie ou de prêt, des montants recouvrés auprès des débiteurs défaillants, ainsi que des retours générés par l'investissement des ressources détenues dans le fonds commun de provisionnement. Par ailleurs, aucune information n'est donnée concernant les coûts éventuels.</p> <p>7. Bien qu'elles soient très importantes, les dispositions de l'article 211, paragraphes 6 et 7, du règlement financier semblent ne pas avoir été prises en considération. Nous estimons que, lorsqu'un pays bénéficiaire de l'assistance financière de l'UE ne respecte pas une échéance de paiement, la Commission devrait informer immédiatement le Parlement européen et le Conseil, et proposer des mesures de reconstitution adéquates.</p>

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>8. Les soldes des actifs au 31 décembre 2020 du fonds de garantie FEDD et du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures prévus respectivement par le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et par le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 sont transférés dans le fonds commun de provisionnement pour les besoins de provisionnement au titre de la garantie prévue au paragraphe 4 du présent article.</p>	<p>8. Les soldes des actifs au 31 décembre 2020 du fonds de garantie FEDD et du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures prévus respectivement par le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et par le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 sont transférés dans le fonds commun de provisionnement pour les besoins de provisionnement de ses opérations au titre de la garantie prévue au paragraphe 45 du présent article.</p>	<p>Les dispositions de l'article 209, paragraphes 3 et 4, du règlement financier ont-elles été dûment prises en considération dans la proposition? Voir également l'article 29, paragraphe 6, ci-après.</p>
<p>Article 27 <i>Éligibilité et sélection des opérations et des contreparties</i></p> <p>2. La garantie pour l'action extérieure soutient les opérations de financement et d'investissement qui sont conformes aux conditions énoncées aux points a) à c) de l'article 209, paragraphe 2, du règlement financier et qui:</p> <p>(a) assurent la complémentarité avec d'autres initiatives;</p> <p>(b) sont viables sur les plans économique et financier, compte tenu du soutien et du cofinancement éventuellement apportés au projet par des partenaires privés et publics, tout en prenant en considération les capacités et l'environnement opérationnels spécifiques des pays considérés comme étant fragiles ou en situation de conflit, des pays les moins avancés et des pays pauvres très endettés, où des conditions plus favorables peuvent être offertes;</p> <p>(c) sont viables sur le plan technique et durables d'un point de vue environnemental et social.</p>		<p>2. Veuillez noter que cette disposition ne respecte pas l'article 219, paragraphe 3, du règlement financier, étant donné que le point d) relatif à l'effet de levier et à l'effet multiplicateur des garanties budgétaires n'y figure pas. A-t-il été omis par accident?</p>

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>5. Les contreparties éligibles respectent les règles et les conditions prévues à l'article 62, paragraphe 2, point c), du règlement financier. Pour les organismes régis par le droit privé d'un État membre ou d'un pays tiers qui a contribué à la garantie pour l'action extérieure conformément à l'article 28 du présent règlement, la préférence va aux organismes qui divulguent des informations liées aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise.</p>	<p>5. Les contreparties éligibles respectent les règles et les conditions prévues à l'article 62, paragraphe 2¹, point c), du règlement financier. Pour les organismes régis par le droit privé d'un État membre ou d'un pays tiers qui a contribué à la garantie pour l'action extérieure conformément à l'article 28 du présent règlement, la préférence va aux organismes qui divulguent des informations liées aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise.</p>	
<p>Article 28 <i>Contribution d'autres bailleurs à la garantie pour l'action extérieure</i></p> <p>1. Les États membres, les pays tiers et d'autres tierces parties peuvent contribuer à la garantie pour l'action extérieure.</p> <p>Par dérogation au deuxième alinéa de l'article 218, paragraphe 2, du règlement financier, les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen peuvent contribuer sous forme de garanties ou de liquidités.</p> <p>Les contributions de pays tiers autres que les parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen et d'autres tierces parties sont fournies sous forme de liquidités et soumises à l'approbation de la Commission.</p> <p>La Commission informe sans tarder le Parlement européen et le Conseil des contributions confirmées.</p> <p>À la demande des États membres, leurs contributions peuvent être affectées au lancement d'actions dans des régions, pays, secteurs ou fenêtres d'investissement existantes spécifiques.</p> <p>2. Les contributions apportées sous forme de garantie ne peuvent dépasser 50 % du montant visé à l'article 26, paragraphe 2, du présent règlement.</p>	<p>2. Les contributions apportées sous forme de garantie ne peuvent dépasser 50 % du montant visé à l'article 26, paragraphe 2³, du présent règlement.</p>	<p>1. Étant donné que l'article correspondant du règlement financier comporte le terme «peuvent», il est difficile de comprendre pourquoi il s'agit d'une dérogation.</p>

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>Article 29 <i>Mise en œuvre des accords de garantie pour l'action extérieure</i></p> <p>5. La garantie pour l'action extérieure peut couvrir:</p> <p>(a) en ce qui concerne les titres de dette, le principal et tous les intérêts ainsi que les montants dus à la contrepartie éligible sélectionnée, mais non reçus conformément aux modalités des opérations de financement après qu'un événement de défaut s'est produit;</p> <p>(b) en ce qui concerne les investissements sous la forme de fonds propres, les montants investis et les coûts de financement y afférents;</p> <p>(c) en ce qui concerne les autres opérations de financement et d'investissement visées à l'article 27, paragraphe 2, les montants utilisés et les coûts de financement y afférents;</p> <p>(d) l'ensemble des dépenses et des coûts de recouvrement pertinents liés à un événement de défaut, à moins que les sommes correspondantes ne soient déduites du produit du recouvrement.</p> <p>6. (b) les obligations financières en cours de l'Union résultant des opérations FEDD+ fournies aux contreparties éligibles pour leurs opérations de financement et d'investissement, ventilées par opération.</p>	<p>Article 29 <i>Mise en œuvre des accords de garantie pour l'action extérieure</i></p> <p>5. La garantie pour l'action extérieure peut couvrir:</p> <p>(a) en ce qui concerne les titres de dette, le principal et tous les intérêts ainsi que les montants dus à la contrepartie éligible sélectionnée, mais non reçus conformément aux modalités des opérations de financement après qu'un événement de défaut s'est produit;</p> <p><u>(dans la version française de la proposition, les lettres sont déjà correctes)</u> (b) en ce qui concerne les investissements sous la forme de fonds propres, les montants investis et les coûts de financement y afférents;</p> <p><u>(dans la version française de la proposition, les lettres sont déjà correctes)</u>(c) en ce qui concerne les autres opérations de financement et d'investissement visées à l'article 27, paragraphe 2, les montants utilisés et les coûts de financement y afférents;</p> <p><u>(dans la version française de la proposition, les lettres sont déjà correctes)</u>(d) l'ensemble des dépenses et des coûts de recouvrement pertinents liés à un événement de défaut, à moins que les sommes correspondantes ne soient déduites du produit du recouvrement.</p>	<p>6. (b) L'article 219, paragraphe 6, du règlement financier n'est pas pleinement respecté.</p>
<p>Chapitre V Contrôle, établissement de rapports et évaluation</p> <p>Article 31 <i>Contrôle et établissement de rapports</i></p> <p>2. À intervalles réguliers, la Commission assure le suivi des actions qu'elle a entreprises et évalue les progrès accomplis en vue de l'obtention des résultats escomptés (réalisations et effets).</p>	<p>Chapitre V Contrôle, établissement de rapports et évaluation</p> <p>Article 31 <i>Contrôle et établissement de rapports</i></p> <p>2. À intervalles réguliers, la Commission assure le suivi des actions qu'elle a entreprises et évalue les progrès accomplis en vue de l'obtention des résultats escomptés (réalisations et effets).</p>	

Texte de la proposition	Suggestion de la Cour	Commentaires
<p>Les progrès accomplis eu égard aux résultats escomptés devraient faire l'objet d'un contrôle sur la base d'indicateurs clairs, transparents et, si possible, mesurables. Il convient de limiter le nombre d'indicateurs pour faciliter l'établissement de rapports en temps opportun.</p> <p>6. Le rapport annuel établi en 2021 contient des informations consolidées provenant des rapports annuels relatifs à la période 2014-2020 sur tous les financements au titre des règlements visés à l'article 40, paragraphe 2, y compris les recettes affectées externes et les contributions aux fonds fiduciaires, et indiquant une ventilation des dépenses par pays, le recours aux instruments financiers, les engagements et les paiements. Le rapport rend compte des principaux enseignements tirés et de la suite donnée aux recommandations formulées après les exercices d'évaluation externe réalisés lors des années précédentes.</p>	<p>Les progrès accomplis eu égard aux résultats escomptés devraient faire l'objet d'un contrôle sur la base d'indicateurs clairs, transparents et, si possible, mesurables. Il convient de limiter le nombre d'indicateurs pour faciliter l'établissement de rapports en temps opportun.</p> <p>6. Le rapport annuel établi en 2021 contient des informations consolidées provenant des rapports annuels relatifs à la période 2014-2020 sur tous les financements au titre des règlements visés à l'article 40³⁹, paragraphe 2, y compris les recettes affectées externes et les contributions aux fonds fiduciaires, et indiquant une ventilation des dépenses par pays, le recours aux instruments financiers, les engagements et les paiements. Le rapport rend compte des principaux enseignements tirés et de la suite donnée aux recommandations formulées après les exercices d'évaluation externe réalisés lors des années précédentes.</p>	

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR