

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

COUR DES COMPTES

AVIS n° 3/2020

[présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE]

sur la proposition 2020/0054(COD) de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19

(2020/C 159/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Point	Page
INTRODUCTION	1-5	2
NOTRE ÉVALUATION	6-13	3
Possibilité d'un taux de cofinancement de 100 %	7-8	3
Plus grande flexibilité pour les États membres dans l'affectation de l'aide de l'UE aux domaines de leur choix	9-10	3
Suivi de l'utilisation des mesures spéciales	11	4
Calendrier des mesures	12	4
Effets sur les travaux des auditeurs	13	4
OBSERVATION FINALE	14	4

INTRODUCTION

1. La pandémie de COVID-19 a des effets sans précédent dans l'ensemble des États membres de l'UE sur la santé des citoyens et sur la résilience des économies nationales. Dans ce contexte, la Commission propose de mobiliser les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour atténuer ces effets «à titre de mesure temporaire et exceptionnelle, sans préjudice des règles qui devraient s'appliquer en temps normal» ⁽¹⁾. Elle précise cependant que la principale réaction devra venir des budgets nationaux des États membres ⁽²⁾. Les changements suggérés par la Commission figurent dans une proposition de modification de deux des règlements régissant l'utilisation des Fonds pour la période 2014-2020: le règlement portant dispositions communes (RPDC) relatives aux règles régissant une série de Fonds ⁽³⁾, et le règlement spécifique au Fonds européen de développement régional (FEDER) ⁽⁴⁾. La Commission a déjà pris des mesures supplémentaires au cours des dernières semaines ⁽⁵⁾. Ces mesures ne sont pas formellement couvertes par le présent avis, mais il en a été tenu compte lorsque c'était pertinent.

2. Eu égard à la base juridique de la proposition de la Commission, la consultation de la Cour des comptes européenne est obligatoire ⁽⁶⁾. Nous avons reçu une demande officielle des législateurs le 3 avril 2020 (pour le Parlement européen) et le 8 avril 2020 (pour le Conseil). Le présent avis répond à cette obligation de consultation.

3. En vertu du traité, la Cour des comptes «examine la légalité et la régularité de toutes les recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière» ⁽⁷⁾. En principe, nous cherchons à vérifier l'existence d'un cadre administratif fondé sur des règles, conçu pour donner des résultats et des effets bénéfiques aux citoyens, dans le respect des règles concernées.

4. Il ne s'agit toutefois pas ici de circonstances normales. En tant qu'institution européenne, nous comprenons bien la nécessité pour l'UE de prendre des mesures extraordinaires afin d'assister les États membres dans leur lutte contre le COVID-19 et ses effets sur la vie des citoyens européens. La situation actuelle impose la mobilisation urgente de tous les moyens financiers disponibles pour faire face aux effets de la pandémie, que ce soit sur la santé, sur les entreprises ou sur les citoyens: l'aide de l'UE doit parvenir aux États membres dans les meilleurs délais.

5. Alléger les procédures mises en place par la Commission avec les autorités législatives pour la période 2014-2020 n'est pas sans risques. Toute la difficulté pour la Commission consiste à trouver, dans sa proposition, le juste équilibre entre la nécessité d'offrir la flexibilité requise pour garantir que les fonds seront mis sans délai à la disposition des États membres, et celle de réduire au minimum les risques en matière de respect des règles et de bonne gestion financière. Nous sommes d'avis que le fait d'offrir cette flexibilité étendue est essentiellement une question d'appréciation politique pour les législateurs de l'UE, à savoir le Parlement et le Conseil.

⁽¹⁾ Exposé des motifs accompagnant la proposition COM(2020) 138 final de la Commission [procédure 2020/0054(COD)] de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19.

⁽²⁾ Communication de la Commission intitulée «Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19» – (2020/C 91 I/01), point 9.

⁽³⁾ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁽⁴⁾ Règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 289).

⁽⁵⁾ En particulier, le règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) (JO L 99 du 31.3.2020, p. 5), et le règlement (UE) 2020/461 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil en vue de fournir une aide financière aux États membres et aux pays dont l'adhésion à l'Union est en cours de négociation qui sont gravement touchés par une urgence de santé publique majeure (JO L 99 du 31.3.2020, p. 9).

⁽⁶⁾ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), article 322, paragraphe 1, point a).

⁽⁷⁾ TFUE, article 287.

NOTRE ÉVALUATION

6. Dans ce contexte, notre objectif, avec le présent avis, est de faciliter l'examen, par les législateurs, de la proposition de la Commission. Nous ne formulons pas de commentaires détaillés sur les propositions de modification de la législation, mais nous en soulignons les principaux axes et mettons en évidence certains risques y afférents.

Possibilité d'un taux de cofinancement de 100 %

7. La proposition n'envisage pas de financements de l'UE supplémentaires en faveur des États membres. Toutefois, elle prévoit un transfert plus rapide des fonds européens en offrant aux États membres la possibilité de demander un taux de financement de l'UE de 100 % sans qu'ils soient tenus d'honorer leur part de cofinancement ⁽⁸⁾. Cette mesure améliorerait la disponibilité des ressources des États membres à court terme. Son impact varierait d'un État membre à l'autre, en fonction d'une série de facteurs, notamment les taux de cofinancement actuellement en vigueur et les progrès relatifs accomplis par les États membres dans l'exécution de leurs programmes. Globalement, cette mesure bénéficiera le plus aux États membres qui disposent actuellement d'un montant de financement plus élevé dans le cadre des programmes opérationnels existants, à ceux qui soumettront les montants de dépenses les plus importants au cours du prochain exercice comptable, ainsi qu'à ceux pour lesquels les taux de cofinancement de l'UE sont généralement plus bas.

8. L'accélération de la mise en œuvre des programmes qui en résultera, conjuguée à l'éligibilité des dépenses autorisées pour les opérations terminées, va mettre sous pression les crédits de paiement disponibles pour le budget de l'UE. Nous prenons acte du fait que la Commission entend suivre «attentivement l'incidence de la modification proposée sur les crédits de paiement en 2020, en tenant compte à la fois de l'exécution du budget et des prévisions révisées des États membres» ⁽⁹⁾.

Plus grande flexibilité pour les États membres dans l'affectation de l'aide de l'UE aux domaines de leur choix

9. Selon cette proposition, les États membres bénéficieraient d'une plus grande flexibilité pour réagir à la pandémie de COVID-19 en redirigeant les fonds de l'UE vers les domaines où ils sont les plus nécessaires. La proposition lève notamment l'obligation de consacrer une part fixe des Fonds ESI à des dépenses concernant des thèmes clés ⁽¹⁰⁾ (recherche et développement, ou climat et énergie, par exemple) et facilite les transferts entre des Fonds, des programmes et des régions au sein d'un même État membre ⁽¹¹⁾. Dans la pratique, la décision concernant l'affectation exacte des fonds serait laissée à la discrétion de l'État membre. En outre, la flexibilité offerte dans la proposition peut altérer la capacité de l'UE à atteindre les objectifs fixés au départ dans les programmes opérationnels, ainsi que celle de la Commission à rendre compte de la performance.

10. Si la proposition prévoit la suppression de certaines exigences administratives (par exemple la nécessité de modifier les accords de partenariat), bon nombre des nouvelles mesures requerraient la modification des programmes opérationnels et, par conséquent, l'approbation de la Commission. Cela pourrait impliquer une importante charge administrative, en particulier pour la Commission, qui devrait traiter de nombreuses modifications en peu de temps. Pour atténuer ce risque et maximiser l'impact des financements, les États membres et la Commission devraient limiter les modifications des programmes opérationnels à la réaffectation des fonds à des activités en lien avec la pandémie de COVID-19, de telle sorte que les retards dans la perception des fonds par les bénéficiaires soient aussi minimes que possible.

⁽⁸⁾ Proposition de nouvel article 25 bis, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013, modifiant l'article 60, paragraphe 1, et l'article 120, paragraphe 3, du même règlement. Les transferts ne peuvent avoir pour effet de réduire les ressources allouées à l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et à l'aide aux plus démunis, conformément aux dispositions de l'article 92, paragraphes 5 et 7 respectivement, du règlement.

⁽⁹⁾ Exposé des motifs accompagnant la proposition COM(2020) 138 final de la Commission (procédure 2020/0054(COD)) de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19.

⁽¹⁰⁾ Proposition de nouvel article 25 bis, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1303/2013, modifiant l'article 18 du même règlement.

⁽¹¹⁾ Proposition de nouvel article 25 bis, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) n° 1303/2013, modifiant l'article 92, paragraphe 1, points a) à d), l'article 92, paragraphe 4, et l'article 93 du même règlement.

Suivi de l'utilisation des mesures spéciales

11. La proposition permettrait aux «opérations destinées à renforcer les capacités de réaction à la crise» d'être sélectionnées et financées rétrospectivement ⁽¹²⁾. Nous constatons que le texte ne fournit aucun détail sur le type d'opérations visées, ni sur la manière dont les États membres et la Commission pourraient en assurer le suivi. La proposition ne précise pas non plus la moindre exigence de suivi en ce qui concerne les investissements (par exemple la définition d'un axe prioritaire dédié, la création d'un groupe de codes d'intervention pour ces activités, ou le marquage des dépenses liées au COVID-19 dans les systèmes informatiques). Dès lors, la Commission et les législateurs risquent de ne pas accéder facilement à des informations fiables sur les financements relevant des Fonds ESI et servant à lutter contre la pandémie de COVID-19, ce qui pourrait nuire à l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds aux citoyens de l'Union.

Calendrier des mesures

12. Certaines mesures s'appliqueraient pendant une période limitée (taux de cofinancement de 100 %, report des délais pour les rapports annuels de mise en œuvre, dispositions modifiées en matière d'échantillons d'audit et financement d'entreprises en difficulté), tandis que d'autres pourraient rester en vigueur jusqu'à la fin de 2023, moment où les paiements au titre de la période de programmation actuelle prendront fin (dérogation aux exigences en matière de concentration thématique et à l'obligation de modifier les accords de partenariat). En raison des incertitudes entourant la durée des différents aspects de la crise, une certaine souplesse est de mise en ce qui concerne le calendrier. Cependant, dans le cas des mesures dont la date d'expiration actuelle correspond à celle de la fin de la période de programmation, il est important que la Commission suive de près l'évolution de la situation afin de garantir qu'elles ne restent en place que le temps requis par les caractères temporaire et exceptionnel évoqués plus haut.

Effets sur les travaux des auditeurs

13. La proposition permettrait aux autorités d'audit d'invoquer la pandémie de COVID-19 pour justifier l'utilisation de méthodes d'échantillonnage non statistiques dans le cadre de leurs travaux le temps d'un exercice comptable ⁽¹³⁾. Cette mesure pourrait permettre de réduire la charge de travail des autorités d'audit recourant à cette option ⁽¹⁴⁾. Toutefois, elle s'accompagne du risque que les échantillons constitués pour les programmes touchés ne soient pas représentatifs et donnent lieu à des taux d'erreur et opinions d'audit non fiables pour l'exercice en question. Cela peut affaiblir le contrôle des dépenses financées par les Fonds ESI, à un moment où celles-ci sont sans doute plus exposées au risque d'erreur et/ou de fraude. C'est pourquoi cette proposition pourrait influencer sur la capacité de la Commission à fournir une assurance sur la légalité de l'utilisation des fonds, avec de possibles répercussions supplémentaires sur le processus d'obligation de rendre compte et sur notre audit.

OBSERVATION FINALE

14. La Commission propose des modifications du RPDC et du règlement spécifique du FEDER dans le sens d'un assouplissement d'un certain nombre de règles régissant les dépenses financées par les Fonds ESI au cours de la période 2014-2020. Cette réaction à court terme est nécessaire pour soutenir les États membres dans l'atténuation des effets de la crise du COVID-19. Elle ne devrait toutefois pas se traduire par des compromis sur l'obligation de rendre compte des dépenses, car cela pourrait nuire à la confiance des citoyens de l'UE dans leurs institutions à plus long terme. La Commission a travaillé sous une pression politique et avec un calendrier très serré pour présenter cette proposition, ce qui accroît le risque de problèmes imprévus liés à la conception et à la mise en œuvre de ces mesures. Par conséquent, elle devrait suivre de près la manière dont celles-ci sont utilisées en fonction de l'évolution de la situation, afin d'apporter les modifications qui s'imposent sur la base de la réalité du terrain. Les propositions de modification des règles sont uniquement temporaires et sont dues à une situation exceptionnelle. Il importera de revenir aux règles normales dès que possible.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg le 14 avril 2020.

Par la Cour des comptes
Klaus-Heiner LEHNE
Président

⁽¹²⁾ Nouvel article 25 bis, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 1303/2013, modifiant l'article 65, paragraphe 6, afin de tenir compte des nouvelles opérations éligibles à compter du 1^{er} février 2020 visées à l'article 65, paragraphe 10, du règlement (UE) 2020/460.

⁽¹³⁾ Nouvel article 25 bis, paragraphe 12, du règlement (UE) n° 1303/2013, modifiant l'article 127, paragraphe 1, du même règlement.

⁽¹⁴⁾ Dans la pratique, cette mesure serait utile pour des populations de moins de 600 opérations.