

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 7/2011

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006

(2012/C 47/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
INTRODUCTION	1-2	2
PARTIE I	3-50	2
Observations d'ordre général	3-8	2
Perspective stratégique	9-21	3
Valeur ajoutée européenne	9-10	3
Concentration thématique	11-13	4
Cadre stratégique commun	14	4
Contrats de partenariat	15	4
Conditions <i>ex ante</i>	16	4
Conditions <i>ex post</i> (évaluation de la performance à mi-parcours et réserve de performance)	17-18	5
Conditionnalité macrobudgétaire	19-20	5
Plans d'action communs	21	5
Dispositifs communs de gestion et de contrôle	22-50	5
Capacités institutionnelles	22-23	5
Accréditation nationale	24-26	5
Déclaration d'assurance de gestion	27-29	6
Apurement des comptes, clôture «partielle» et corrections financières	30-37	6
Suivi et évaluation	38-39	7
Des règles d'éligibilité simplifiées et rationalisées	40-43	8
Développement local mené par les acteurs locaux	44-45	8
Instruments financiers	46-50	8
PARTIE II — Commentaires détaillés sur la proposition de la Commission		9

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 4 et 5, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment ses articles 174 à 178, 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, 317, 318 et 322,

vu le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes ⁽¹⁾ et ses modalités d'application ⁽²⁾,

vu la demande d'avis adressée par le Conseil à la Cour le 11 novembre 2011,

vu la proposition de règlement général présentée par la Commission ⁽³⁾, ainsi que ses propositions concernant les différents Fonds ⁽⁴⁾,

vu l'analyse d'impact sur la proposition de paquet législatif portant révision des règlements applicables à la gestion des Fonds structurels et de cohésion ⁽⁵⁾,

vu les communications de la Commission intitulées «Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion» ⁽⁶⁾, «Le réexamen du budget de l'UE» ⁽⁷⁾ et «Un budget pour la stratégie Europe 2020» ⁽⁸⁾,

vu ses rapports annuels et spéciaux, ainsi que l'avis n° 2/2004 de la Cour sur le modèle de «contrôle unique» ⁽⁹⁾, la réponse de la Cour des comptes européenne à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe» ⁽¹⁰⁾, l'avis n° 1/2010 de la Cour «Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis» ⁽¹¹⁾ et l'avis n° 6/2010 de la Cour sur une proposition modifiant le règlement financier ⁽¹²⁾,

considérant que, conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la

mesure où, les objectifs de l'action envisagée, en raison des dimensions ou des effets de celle-ci, peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union;

considérant que, conformément à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale;

considérant que, en vertu de l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission exécute le budget sous sa propre responsabilité, et conformément au principe de la bonne gestion financière, et les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés suivant ce principe,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

INTRODUCTION

1. Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) [ci-après collectivement dénommés «Fonds relevant du CSC» ⁽¹³⁾] poursuivent des objectifs stratégiques complémentaires, et leur gestion est partagée entre les États membres et la Commission. Les «Fonds relevant du CSC» pourraient représenter jusqu'à 45 % du total des dépenses de la période 2014-2020, dont le thème central est la stratégie Europe 2020 ⁽¹⁴⁾. La contribution du budget de l'UE à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dépend donc dans une large mesure de l'utilisation économique, efficiente et efficace de ces Fonds, ce qui aura également une incidence sur la crédibilité et la légitimité de l'action de l'Union.

2. L'avis de la Cour respecte, dans la mesure du possible, la structure de l'exposé des motifs de la Commission en ce qui concerne le contenu du règlement général. Il se compose de deux parties: la première porte sur les observations d'ordre général, tandis que la seconde analyse en détail le projet de règlement en cause.

PARTIE I

Observations d'ordre général

3. Le règlement proposé par la Commission vise à établir un ensemble commun de règles de base axées sur les résultats par la simplification de la mise en œuvre des politiques et le recours accru à la conditionnalité. La proposition traite également la question de la capacité des États membres à absorber des volumes importants de fonds de l'Union et la nécessité de renforcer leurs capacités administratives et institutionnelles. La proposition de réduction du taux d'écrêtement des enveloppes nationales constitue également un changement d'orientation notable, dont l'incidence doit être analysée par la Commission.

⁽¹³⁾ Cadre stratégique commun; l'expression «Fonds relevant du CSC» fait référence aux Fonds couverts par le Cadre stratégique commun.

⁽¹⁴⁾ Commission européenne, COM(2011) 500.

⁽¹⁾ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1).

⁽³⁾ Commission européenne, COM(2011) 615.

⁽⁴⁾ Commission européenne, COM(2011) 612 (Fonds de cohésion); COM(2011) 614 (FEDER); COM(2011) 607 (FSE); COM(2011) 610 (GECT); COM(2011) 611 (CTE); COM(2011) 627 (Feader); COM(2011) 804 (FEAMP).

⁽⁵⁾ Commission européenne, SEC(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Commission européenne, COM(2010) 642.

⁽⁷⁾ Commission européenne, COM(2010) 700.

⁽⁸⁾ Commission européenne, COM(2011) 500.

⁽⁹⁾ JO C 107 du 30.4.2004, p. 1.

⁽¹⁰⁾ Publiée en avril 2008.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ JO C 334 du 10.12.2010, p. 1.

4. Dans l'ensemble, le projet de règlement s'en tient pour l'essentiel au cadre établi au cours des périodes de programmation précédentes, même si l'accent y est davantage mis sur les responsabilités des États membres, notamment en ce qui concerne la mise en place des systèmes et la gestion financière. Les rôles et compétences respectifs de la Commission et des États membres demeurent un élément central de la conception des instruments de dépenses relevant de la politique de cohésion. Le défi auquel l'Union est constamment confrontée consiste à obtenir des résultats satisfaisants, sur le plan qualitatif, d'un régime dans le cadre duquel les fonds sont répartis à l'avance entre les États membres et l'absorption est un objectif implicite. Le fait, pour la Commission, de surveiller efficacement l'emploi des fonds et de rendre compte de celui-ci permettra de renforcer la capacité des États membres à utiliser ces fonds avec succès.

5. Les dispositifs en matière de dépenses dans le domaine de la cohésion sont complexes. Il existe six niveaux de règles (dispositions communes, dispositions générales, dispositions applicables à certains Fonds en particulier, actes délégués, actes d'exécution et lignes directrices de la Commission). Dans certains cas, la législation nationale en constitue un septième. La Cour prend acte des efforts manifestement consentis afin de réduire la charge administrative pour les bénéficiaires (par exemple, par un recours accru aux subventions forfaitaires et aux coûts standard). Cependant, la charge qui pèse sur l'UE et les administrations nationales reste élevée et pourrait même augmenter.

6. Malgré l'accent prétendument mis sur les résultats, le régime reste essentiellement fondé sur les intrants; il privilégie donc la conformité plutôt que la performance. Ce dernier objectif repose essentiellement sur l'introduction d'une réserve de performance (dont le succès dépendra de la capacité à définir des indicateurs appropriés) et de plans d'action communs assortis d'objectifs, d'indicateurs de résultats et de réalisations spécifiques conditionnant les paiements (dans l'espoir que la structure de gestion actuelle fondée sur les intrants ne sera plus nécessaire). L'instauration de conditions *ex ante* devrait permettre de remédier au manque de coordination constaté par le passé entre les différentes politiques de l'UE.

7. La Cour prend également acte de la distinction établie entre les dispositions «communes» (applicables à tous les Fonds relevant du CSC) et les dispositions «générales» (applicables uniquement à certains d'entre eux, à savoir le FEDER, le FSE et le FC). Du fait de cette distinction, le cadre législatif devient incohérent et il convient de déterminer s'il ne serait pas préférable que le règlement général ne comporte que les dispositions applicables à l'ensemble des cinq Fonds (les «dispositions communes») et que les autres figurent dans des règlements propres à chaque Fonds.

8. Enfin, la Cour souligne que l'adoption de dispositions réglementaires relatives à de nombreux aspects est reportée à un stade ultérieur et que celles-ci prendront la forme d'actes délégués et d'actes d'exécution tels qu'ils sont définis aux articles 290 et 291 du TFUE. La consultation préalable de toutes les parties prenantes concernées sera donc essentielle pour garantir que ces actes sont pleinement conformes aux objectifs fixés dans le règlement général. La Cour observe en particulier que

les questions devant faire l'objet d'actes délégués, censés porter sur des éléments non essentiels de la réglementation de l'UE, concernent en réalité des éléments fondamentaux du futur régime de cohésion⁽¹⁾. S'agissant de l'attribution des compétences d'exécution à la Commission⁽²⁾, la Cour observe que, dans plusieurs cas, la procédure (consultative ou d'examen) d'adoption de ces actes conformément au règlement (UE) n° 182/2011 n'est pas précisée. En conséquence, les rôles respectifs de la Commission et des États membres ne sont pas encore définis (par exemple en cas de suspension des paiements ou de corrections financières, voir articles 134, paragraphe 2, et 137, paragraphe 5, du règlement général).

Questions stratégiques

Valeur ajoutée européenne

9. La Cour a relevé par le passé que les programmes de dépenses qui n'apportent pas de valeur ajoutée européenne ne sont, par définition, pas susceptibles de constituer un usage efficace et efficient de l'argent du contribuable européen⁽³⁾. Elle avait dès lors recommandé d'explicitier la notion de valeur ajoutée européenne dans une déclaration politique adéquate ou dans la législation de l'UE, afin de fournir des orientations auxquelles les autorités politiques de l'UE puissent se référer pour les autoriser en matière de dépenses⁽⁴⁾. La mise en place du cadre légal pour la période de programmation 2014-2020 offre aux autorités législatives une occasion privilégiée pour ce faire.

10. L'une des conditions préalables fondamentales aux dépenses de l'UE est qu'elles doivent procurer à l'Union et à ses citoyens des avantages manifestes et visibles qui ne pourraient pas être obtenus par des dépenses effectuées à un niveau national, régional ou local⁽⁵⁾. Dans cette perspective, la Cour a proposé de refondre les programmes de dépenses pour les axer sur l'obtention de résultats acceptables, les programmes étant fondés sur une série d'objectifs concrets et les remboursements étant liés à l'obtention de résultats⁽⁶⁾. La Commission a souscrit à ce point de vue dans sa proposition de modification du règlement financier⁽⁷⁾, et elle indique dans l'exposé des motifs du projet de règlement général que la focalisation sur les

(1) Comme l'adoption d'un cadre stratégique commun, l'adoption de règles détaillées concernant les instruments financiers, les obligations des États membres en ce qui concerne la procédure de communication des irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées, les conditions des audits nationaux, les critères d'agrément pour les autorités de gestion et de certification, le niveau de correction financière à appliquer, ainsi que la modification de la méthode d'établissement du cadre de performance et des conditions *ex ante*.

(2) Comme les décisions concernant l'approbation des contrats de partenariat, l'attribution de la réserve de performance et la suspension des paiements liée aux politiques économiques des États membres et, pour les Fonds, l'adoption des programmes opérationnels, l'approbation des grands projets, la suspension des paiements et les corrections financières.

(3) Contribution de la Cour des comptes européenne en réponse à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe», point 7.

(4) Avis n° 1/2010, point 18.

(5) Contribution de la Cour des comptes européenne en réponse à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe», point 8.

(6) Contribution de la Cour des comptes européenne en réponse à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe», point 24.

(7) Commission européenne, COM(2010) 260, point 4.

résultats sera l'une des caractéristiques centrales de la prochaine période de programmation ⁽¹⁾. Dans la pratique, le futur régime de cohésion proposé ne sera pas à la hauteur de cette aspiration et il demeurera essentiellement fondé sur les intrants, à l'instar du projet de règlement financier modifié ⁽²⁾. Le prétendu passage à un régime fondé sur les performances se limite à la création d'une réserve de performance et de plans d'action communs.

Concentration thématique

11. La Cour a fait observer par le passé qu'une concentration raisonnable des dépenses favoriserait de prime abord la réalisation de l'objectif consistant à apporter une valeur ajoutée ⁽³⁾, puisqu'elle permettrait d'assurer une masse critique et d'augmenter la probabilité que les interventions de l'UE aient une incidence tangible.

12. Le règlement proposé (article 9 du projet de règlement général) prévoit onze objectifs thématiques découlant de la stratégie Europe 2020. Ceux-ci représentent, ensemble, une large gamme d'activités que les crédits des Fonds relevant du CSC peuvent servir à financer. L'action du FEDER devrait être centrée sur trois de ces objectifs thématiques ⁽⁴⁾, notamment pour les régions plus développées et celles en transition. Quatre «objectifs thématiques» sont proposés pour le FSE ⁽⁵⁾. Dans le cadre de ceux-ci, le nombre de priorités en matière d'investissement est limité à quatre pour le FSE (article 4, paragraphe 3, du projet de règlement relatif au FSE). Toutefois, le FEDER peut intervenir pour chacune des 32 priorités prévues en matière d'investissement (article 5 du projet de règlement relatif au FEDER). De ce fait, il deviendrait possible de financer n'importe quel type de projets ⁽⁶⁾. Enfin, aucune concentration n'étant jugée nécessaire pour un certain nombre d'objectifs thématiques ⁽⁷⁾, il sera encore plus difficile d'atteindre la masse critique nécessaire dans le cas des priorités concernées.

13. Finalement, si le montant maximum de l'intervention doit être fixé pour chaque axe prioritaire dans le cas du

⁽¹⁾ Commission européenne, COM(2011) 615, points 1 et 5.2.2.

⁽²⁾ Cour des comptes européenne, avis n° 6/2010, points II et 42.

⁽³⁾ Contribution de la Cour des comptes européenne en réponse à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe», point 8.

⁽⁴⁾ Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation, renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans tous les secteurs.

⁽⁵⁾ Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre, investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie, promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

⁽⁶⁾ En réalité, seul un petit nombre de catégories de projets sont formellement exclues du FEDER (article 3 du projet de règlement relatif au FEDER), comme ceux ayant trait à la production, à la transformation et à la commercialisation du tabac ou au déclassement des centrales nucléaires; dans les régions plus développées, il s'agit aussi des investissements dans des infrastructures fournissant des services de base aux citoyens dans les domaines de l'environnement, des transports et des TIC.

⁽⁷⁾ Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité; promouvoir l'adaptation aux changements climatiques, la prévention et la gestion des risques; protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources; promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les principales infrastructures de réseaux.

FEDER, du FSE et du FC, il doit l'être au niveau de chaque mesure dans celui du Feader et du FEAMP. Aucune justification n'est fournie à propos de cette distinction. Actuellement, les dotations des programmes relevant du Feader sont fixées pour chaque axe prioritaire, ce qui permet d'établir les budgets par objectif plutôt que par mesure (et de concentrer les ressources sur ces derniers).

Cadre stratégique commun

14. Les dispositions relatives à un cadre stratégique commun (article 11 du projet de règlement général) visent à transposer les objectifs généraux et spécifiques de l'Union en actions clés pour les Fonds relevant du CSC. Le cadre stratégique commun doit également permettre d'établir des mécanismes de coordination entre les Fonds de cohésion et d'autres politiques et instruments de l'UE (par exemple les instruments financiers de la BEL, les programmes-cadres de recherche, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et les réseaux transeuropéens, ainsi que le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité). Compte tenu de l'importance de la part des Fonds relevant du CSC qu'il est proposé d'affecter à la recherche et à l'innovation, cette coordination présentera un intérêt tout particulier dans ce domaine. La coordination envisagée permettrait de fixer le taux de cofinancement des Fonds dans les programmes opérationnels en tenant compte des différentes sources de financements offertes par l'UE, ce qui pourrait renforcer l'effet de levier des ressources de l'Union.

Contrats de partenariat

15. Pour faire en sorte que les dépenses soient davantage orientées vers les résultats, l'article 14 du projet de règlement général prévoit l'établissement de conditions et d'objectifs convenus. Pour ce faire, la proposition envisage l'élaboration d'un contrat de partenariat, qui constituerait une étape supplémentaire par rapport à la période de programmation actuelle. Il convient toutefois de déterminer si cette disposition supplémentaire est vraiment nécessaire ou si les conditions et objectifs ne pourraient pas plutôt être fixés au niveau des programmes, sur la base du «contrat» implicite qui lie l'UE aux autorités nationales dans le cadre des programmes opérationnels de la période de programmation actuelle.

Conditions ex ante

16. La Commission propose (à l'article 17 et à l'annexe IV du projet de règlement général) qu'un certain nombre de conditions ex ante soient définies pour chaque Fonds. Il s'agit d'une avancée essentielle, de nature à renforcer la «logique d'intervention» des actions de l'UE en favorisant l'intégration nécessaire du financement du CSC aux autres politiques de l'Union et, partant, à avoir une incidence positive sur l'efficacité des investissements. En effet, les audits de la Cour montrent ⁽⁸⁾ que le fait de financer des projets sans tenir compte des exigences définies dans le cadre de politiques plus générales de l'UE (par exemple l'environnement et la protection des ressources hydriques) et sans plan de développement complet, établissant les besoins à long terme et des priorités adaptées au contexte, ne constitue pas l'utilisation la plus efficace des fonds de l'UE.

⁽⁸⁾ Voir rapports spéciaux n° 3/2009 et n° 9/2010 (<http://www.eca.europa.eu>).

Conditions ex post (évaluation de la performance à mi-parcours et réserve de performance)

17. S'agissant de la nouvelle période, la Commission prévoit également de subordonner le versement de 5 % des fonds à l'obtention de résultats (articles 18, 19 et 20 du projet de règlement général). Ce type de réserve de performance existait déjà pour la période 2000-2006, avec des résultats mitigés en raison du très faible niveau des dépenses déjà effectuées au moment des revues à mi-parcours et de l'absence d'une méthodologie permettant d'évaluer l'état d'avancement des programmes de manière appropriée. S'agissant de la période 2007-2013, les États membres avaient la possibilité de créer une telle réserve, mais très peu y ont eu recours.

18. La méthode d'évaluation de la performance (présentée en détail à l'annexe I de la proposition de règlement général) montre que l'évaluation continuera à porter principalement sur l'exécution financière (indicateurs financiers) et sur les réalisations et qu'elle ne concernera les résultats (effets et impacts) que dans une mesure limitée. Comme cela est suggéré dans l'analyse d'impact, il conviendrait également d'examiner s'il est possible d'établir des indicateurs rigoureux, comment les facteurs sans lien avec un programme spécifique peuvent être décelés et comment les résultats susceptibles de ne devenir manifestes qu'à long terme peuvent être pris en considération⁽¹⁾. La réserve de performance perdra beaucoup de son intérêt si les objectifs fixés sont peu ambitieux et faciles à atteindre ou si les décaissements liés à la performance ne sont en fin de compte fondés que sur l'absorption des fonds, comme la Cour l'a constaté pour la période 2000-2006. L'allocation de la réserve de performance devrait en outre être subordonnée à une mise en œuvre suffisante des programmes opérationnels⁽²⁾. Il devrait donc être stipulé que les années de référence pour l'évaluation de la performance, soit, actuellement, 2016 et 2018, pourront être modifiées en cas de démarrage tardif des programmes.

Conditions macroéconomiques

19. Parmi les conditions proposées, la Commission suggère également (aux articles 11 et 21 du projet de règlement général) d'établir un lien entre la politique de cohésion et les procédures en matière de gouvernance économique européenne, comme celles concernant les déficits excessifs et les déséquilibres excessifs, ainsi que le semestre européen de coordination des politiques économiques. La Commission pourrait demander à revoir les programmes ou suspendre le financement si aucune mesure correctrice n'est prise.

20. L'application des conditions macroéconomiques envisagées nécessiterait un examen attentif, car elle pourrait entraîner des difficultés pour la mise en œuvre des programmes relevant du CSC, ainsi qu'une incertitude juridique et un risque potentiel pour la réalisation des engagements à long terme pris, dans le cadre des contrats de partenariat, par les partenaires respectifs aux niveaux national et régional.

⁽¹⁾ Commission européenne, SEC(2011) 1141-I, p. 62.

⁽²⁾ Voir rapport spécial n° 1/2007 (JO C 124 du 5.6.2007, p. 1).

Plans d'action communs

21. Pour simplifier et renforcer l'orientation des Fonds vers les résultats, la Commission propose la mise en place d'un plan d'action commun (article 93 du projet de règlement général) pour le FEDER, le FSE et le FC. Ce plan consiste en un ensemble de projets faisant partie d'un même programme opérationnel, pour lequel le versement des fonds de l'UE serait directement lié à des objectifs et des réalisations spécifiques, à des étapes convenues et à des indicateurs de résultats. Ce type d'instrument pourrait constituer un mécanisme d'intervention de rechange, axé davantage sur la performance, pour autant qu'il remplace, plutôt qu'il ne complète, la structure de gestion actuelle fondée sur les intrants.

Dispositifs communs de gestion et de contrôle

Capacités institutionnelles

22. Des capacités institutionnelles appropriées sont nécessaires pour garantir que les fonds de l'UE sont dépensés correctement, à l'appui d'un développement économique durable. Il faut donc s'assurer, dès le départ, de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle nationaux. La réglementation seule ne suffit cependant pas⁽³⁾. À cet égard, les actions quotidiennes des gestionnaires à la Commission et dans les États membres, sur les systèmes desquels repose dans une large mesure l'assurance obtenue au niveau de l'UE, seront déterminantes. Par exemple, l'analyse des erreurs commises dans le cadre de la politique de cohésion au cours de la période 2006-2009, effectuée par la Commission, montre que les insuffisances affectant les capacités administratives et les systèmes de gestion et de contrôle nationaux constituent la principale cause de ces erreurs⁽⁴⁾.

23. La Cour constate que l'un des objectifs thématiques proposés dans le projet de règlement général est de «renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique». Or il s'agit plutôt d'une condition préalable à la réalisation des dix autres objectifs thématiques que d'un objectif en soi. Il convient également d'observer que, dans le cadre du FSE, le soutien au renforcement des capacités administratives est limité aux États membres comportant des régions moins développées et à ceux éligibles au Fonds de cohésion, ce qui n'est pas le cas pour le FEDER, alors que les systèmes nationaux relatifs à ces deux Fonds sont soumis à des exigences similaires.

Accréditation nationale

24. Avec l'introduction d'une procédure d'accréditation, le projet de règlement général renforce les responsabilités des États membres en ce qui concerne les capacités administratives des organismes nationaux de gestion et de contrôle (considé-rants 42 à 44 et article 64 du projet de règlement général). L'intention est de soumettre à une procédure d'accréditation tous les organismes chargés de la gestion ou du contrôle des fonds du CSC (article 64, paragraphe 1, du projet de règlement général). Dès lors, les autorités nationales accréditeraient les autorités de gestion et, s'il y a lieu, les autorités de certification pour la mise en œuvre du FEDER, du FSE et du FC.

⁽³⁾ Cour des comptes européenne, avis n° 6/2010, point I.

⁽⁴⁾ Commission européenne, SEC(2011) 1179.

25. La Cour estime que la Commission, responsable en dernier ressort de l'exécution budgétaire, devrait jouer un rôle de surveillance dans ce processus afin d'atténuer le risque que la détection de tout manquement soit reportée aux vérifications ultérieures, rôle qui pourrait nécessiter des contrôles plus fréquents, ainsi que davantage de plans d'action et de corrections financières⁽¹⁾. Dans ce rôle, la Commission serait amenée à confirmer, par exemple dans les rapports annuels d'activité des directeurs généraux, que les organismes de gestion et de contrôle remplissent les conditions d'accréditation au niveau national prévues dans l'acte de délégation correspondant. Cela nécessiterait d'évaluer, au début des programmes, les pièces justificatives fournies par les États membres et de réexaminer ensuite le fonctionnement des systèmes, par exemple en fonction des risques, suivant les suggestions formulées dans l'exposé des motifs⁽²⁾.

26. En outre, le projet de règlement prévoit que les autorités d'audit, qui rendent un avis sur les comptes annuels des Fonds relevant du CSC soumis à la Commission, sont désignées par les États membres. La Cour estime que, dans la mesure où la Commission utilise les travaux de ces organismes comme source d'assurance, elle devrait vérifier (en effectuant systématiquement des contrôles sur place) leurs systèmes et leur performance afin de s'assurer de la fiabilité desdits travaux⁽³⁾. La Cour souligne également que le rôle des comptes annuels et des audits dont ils font l'objet n'apparaît pas clairement dans la proposition de la Commission. Des informations comptables très complètes doivent être fournies à la moitié de l'exercice (ce qui n'est actuellement pas requis pour les comptes de la Commission), mais aucune obligation n'est clairement formulée concernant la communication d'informations fiables en fin d'exercice (qui sont requises pour les comptes de la Commission). La proposition doit donc être considérablement clarifiée.

Déclaration d'assurance de gestion

27. Pour renforcer les dispositions en matière d'assurance et de gestion financière, la Commission propose de mettre en place une déclaration d'assurance établie par les autorités de gestion des programmes opérationnels [article 114, paragraphe 4, point e), du projet de règlement général]. Celle-ci porte sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes et le respect du principe de bonne gestion financière⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ C'est particulièrement le cas pour les procédures de passation de marchés, qui constituent une condition préalable indispensable à la mise en œuvre du marché intérieur. Comme l'indique la Commission [COM(2011) 615, p. 176], les manquements dans ce seul domaine ont une incidence de l'ordre de 2 % à 4 % par an en moyenne pour l'actuelle période de programmation. En l'absence d'une amélioration de l'application des règles y afférentes par les administrations et les bénéficiaires dans les États membres, la politique de cohésion continuera d'afficher le même taux d'erreur relatif aux passations de marchés.

⁽²⁾ Commission européenne, COM(2011) 615, point 5.2.3.

⁽³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 5.45 et 5.77; rapport spécial n° 7/2010, point 104, lettre a) (<http://www.eca.europa.eu>).

⁽⁴⁾ L'utilisation de l'expression «déclaration d'assurance» risque de créer une certaine confusion. La description des rôles de la direction et de l'auditeur doit permettre de garantir que leurs tâches respectives sont clairement définies et conformes aux meilleures pratiques.

28. Comme l'a déjà indiqué la Cour, l'intérêt des informations que ces déclarations fournissent à la Commission aux fins de l'assurance dépendra de l'étendue et de la qualité des travaux sous-jacents⁽⁵⁾. Des clarifications à ce sujet devraient être apportées dans l'acte d'exécution portant adoption du modèle de déclaration d'assurance de gestion. À cet égard, la Cour attire l'attention sur les insuffisances constatées dans le domaine de l'agriculture⁽⁶⁾ (déclarations d'assurance des organismes payeurs insuffisamment étayées, valeur ajoutée limitée de l'avis émis par les organismes de certification, etc.) qui, si elles ne sont pas éliminées, limiteront l'assurance que la Commission peut obtenir de ces déclarations.

29. La Cour observe également que la mesure dans laquelle cette déclaration pourra couvrir valablement la bonne gestion financière des dépenses de cohésion dépendra du passage du système actuel, qui met l'accent sur les processus et l'exécution financière, à un système axé sur la performance, avec des critères permettant d'évaluer cette dernière. À cet égard, comme cela a été indiqué plus haut (voir point 6), le régime de cohésion reste essentiellement fondé sur les intrants et si l'autorité de gestion est chargée au quotidien d'assurer la bonne gestion financière, la description de ses tâches fait essentiellement apparaître des obligations en matière de conformité⁽⁷⁾.

Apurement des comptes, clôture «partielle» et corrections financières

30. La Commission propose d'instaurer une procédure d'apurement annuel des comptes et une clôture annuelle «partielle» des opérations achevées ou des dépenses exécutées (articles 130 et 131 du projet de règlement général).

31. La Cour observe que la «décision d'apurement des comptes» (article 76 de la proposition) porte sur «l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis et ne préjuge pas d'éventuelles corrections financières ultérieures». Si la décision d'apurement annuel ne concerne pas la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, les problèmes constatés par la Cour en matière de dépenses agricoles⁽⁸⁾ s'étendront à l'ensemble des Fonds relevant du CSC. La Cour recommande d'aligner les dispositions de l'article 76 sur celles du règlement financier. En outre, comme elle l'a fait dans son rapport spécial n° 7/2010, la Cour recommande de fixer des délais pour chaque étape de la procédure et, en particulier, pour l'adoption, par la Commission, d'une décision définitive concernant un exercice spécifique.

⁽⁵⁾ Cour des comptes européenne, avis n° 6/2007 (JO C 216 du 14.9.2007, p. 3), point V.

⁽⁶⁾ Rapport spécial n° 7/2010 «Audit de la procédure d'apurement des comptes», points 39 à 52.

⁽⁷⁾ En outre, la description des fonctions des autorités de certification et d'audit (articles 115 et 116 du projet de règlement général) ne fait nullement référence au principe de bonne gestion financière.

⁽⁸⁾ Voir rapport spécial n° 7/2010.

32. Conformément au règlement financier (article 53 *ter*, paragraphe 4) et à ses modalités d'exécution (article 42), la procédure d'apurement des comptes vise à déterminer le montant des dépenses reconnues à charge du budget après que la Commission a effectué les contrôles appropriés. Aux termes de la proposition de règlement général, les contrôles de la Commission ne seraient exécutés qu'après l'apurement des comptes. La procédure ne tiendrait donc pas compte des corrections financières ultérieures.

33. En introduisant la clôture partielle, la Commission cherche à apporter une sécurité juridique aux bénéficiaires en ce qui concerne les dépenses éligibles relatives à un exercice donné et à réduire les contraintes liées à la conservation des documents pendant une longue période. La clôture partielle fait l'objet, à l'instar de la procédure d'apurement des comptes, de contrôles supplémentaires et ne peut donc constituer une clôture définitive des opérations. Elle est toutefois susceptible d'apporter des avantages dans le domaine de la cohésion, puisque les contrôles et audits nationaux devront être réalisés à un stade précoce, ce qui permettrait de mettre en place de meilleurs dispositifs de contrôle préventifs. Le fait que toute irrégularité détectée après la transmission des comptes annuels entraînera automatiquement une correction financière nette (article 137, paragraphe 6, du projet de règlement général) découle de la responsabilité accrue confiée aux États membres et du fait que l'on s'appuie sur leurs demandes de remboursement.

34. Il a déjà été dit précédemment que le régime de cohésion se présentait comme un processus pluriannuel. La Commission ne cherche pas à vérifier chaque année la pleine conformité des dépenses; elle le fait des années plus tard et, in fine, au moment de la clôture des programmes opérationnels. Les mécanismes de corrections financières sont le principal instrument utilisé à cette fin. Ils doivent être mis en œuvre avant tout par les États membres eux-mêmes. Lorsque ces derniers ne corrigent pas les irrégularités, la Commission peut à son tour leur infliger des corrections financières.

35. Des audits récents de la Cour confirment ce qui a été observé précédemment⁽¹⁾. Malgré une longue procédure administrative, rien ne garantit que les mécanismes de corrections financières permettent de compenser de manière adéquate les erreurs détectées et que tous les problèmes significatifs soient résolus au moment de la clôture des programmes opérationnels. Rien ne prouve non plus que les mécanismes de corrections financières se traduisent par des améliorations durables des systèmes, permettant d'éviter que les erreurs détectées ne se reproduisent. Cela tient notamment au fait que l'incidence financière de ces corrections est limitée (et que celles-ci ne constituent donc qu'une faible incitation à améliorer la performance des systèmes pour les États membres) dès lors qu'une réserve de dépenses nationales est utilisée pour remplacer la plupart des dépenses «irrégulières». Cependant, ces mécanismes ne rendent nullement les opérations sous-jacentes moins irrégulières ou moins illégales et ils ont pour effet de transférer la charge des opérations illégales/irrégulières (rejetées) du budget de l'UE vers les budgets nationaux. En fin de compte, il se peut que les bénéficiaires finals n'en subissent pas le moindre effet.

(1) Rapport annuel relatif à l'exercice 2005, points 1.65 et 6.33 à 6.37, et rapport annuel relatif à l'exercice 2010, point 1.25.

36. L'efficacité de ces mécanismes dépend de la mesure dans laquelle ils incitent à recouvrer les paiements irréguliers auprès des bénéficiaires finals et à améliorer les systèmes de contrôle et de surveillance. S'agissant des erreurs imputables au destinataire final détectées dans les différentes opérations, une procédure de recouvrement est censée être engagée⁽²⁾. La Commission ne devrait donc apurer les montants correspondants aux irrégularités qu'une fois que les États membres ont au moins engagé une telle procédure.

37. Enfin, en cas d'incapacité grave à atteindre les étapes ou valeurs cibles prévues, il convient d'examiner dans quelle mesure l'intention d'appliquer des corrections financières est réelle (considérant 18 et article 20, paragraphe 4). La Commission pourrait ne pas être en mesure d'évaluer la fiabilité des données fournies par les États membres et elle pourrait ne pas disposer de sources d'informations indépendantes (voir point 39). Il convient également de définir ce qui constitue une incapacité «grave» à atteindre les étapes ou valeurs cibles.

Suivi et évaluation

38. Selon le projet de règlement général (article 24), des priorités définissant les objectifs spécifiques sont établies pour chaque programme financé. Chaque priorité comporte des indicateurs qui servent à évaluer les progrès de la mise en œuvre des programmes par rapport à la réalisation des objectifs, ces indicateurs formant la base du suivi, de l'évaluation et de l'examen des performances (des indicateurs financiers relatifs aux dépenses allouées; des indicateurs de réalisation relatifs aux opérations soutenues; des indicateurs de résultats relatifs à la priorité). Ces indicateurs comprendront principalement des réalisations, mais également certains résultats intermédiaires. Pour chaque axe prioritaire, les autorités de gestion effectueront au moins une évaluation des effets et de l'efficacité des interventions au cours de la période de programmation.

39. Ainsi, le projet de règlement général exige des États membres qu'ils produisent des quantités importantes de données concernant le suivi et l'évaluation des programmes (articles 41 à 50 du projet de règlement général). Les audits de la Cour⁽³⁾ ont montré que de graves déficiences affectaient la pertinence et la fiabilité des informations présentées par les États membres à la Commission. Par conséquent, des améliorations sensibles seraient nécessaires pour pouvoir subordonner l'octroi de fonds de l'UE aux résultats, car les données communiquées sont susceptibles de déclencher le déboursement des fonds de l'UE et devraient donc faire l'objet de procédures de vérification et de contrôle. D'autant que, conformément aux dispositions du traité (article 318 du TFUE), la Commission est tenue d'établir chaque année un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus. Elle devrait donc étudier dans quelle mesure il est possible de garantir que les données produites par les États membres en ce qui concerne le suivi, l'évaluation et la performance des programmes aient un niveau de qualité acceptable sur le plan de leur pertinence, de leur comparabilité et de leur fiabilité.

(2) Les États membres sont tenus de recouvrer les paiements indus [article 4 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1) et règlement financier, article 53 *ter*, paragraphe 2, point c)].

(3) Rapports spéciaux n° 5/2010 et n° 7/2011 (<http://eca.europa.eu>), ainsi que rapport annuel relatif à l'exercice 2010, points 8.15 à 8.29.

Des règles d'éligibilité simplifiées et rationalisées

40. Le projet de règlement général prévoit d'harmoniser les règles d'éligibilité avec celles en vigueur pour d'autres instruments de soutien financier de l'UE. Parallèlement, le principe général introduit pour la période 2007-2013 en cours, selon lequel les règles d'éligibilité sont définies au niveau national (et éventuellement pour chaque programme opérationnel), est maintenu (voir considérant 39). L'expérience montre que ces deux principes sont parfois incompatibles.

41. La Cour observe également que le recours à l'option des coûts simplifiés est conservé, ce qui peut contribuer utilement, dans certains cas, à réduire les contraintes administratives supportées par les bénéficiaires, ainsi que les possibilités d'erreurs.

42. Le projet de règlement général prévoit le recours à la gestion électronique des données et exige des États membres qu'ils mettent en place, avant la fin 2014, des systèmes permettant aux bénéficiaires, finals ou non, de fournir toutes les informations au moyen d'un système d'échange électronique de données. Pour que cette proposition puisse se concrétiser, les États membres et les régions, mais aussi les différentes directions générales de la Commission et les autorités nationales, devront convenir d'un certain nombre d'aspects et de spécifications techniques. En outre, le type de données de suivi non financières qui devront être communiquées reste à déterminer.

43. La Cour juge également utile la disposition du projet de règlement général selon laquelle les fonctions des autorités de gestion et de certification peuvent être fusionnées (article 113, paragraphe 3). Cela est de nature à renforcer l'obligation de rendre compte, la responsabilité de la gestion et du contrôle financiers étant confiée à une seule autorité, et à réduire les contraintes supportées par les administrations nationales ainsi que celles qui pèsent sur les bénéficiaires du fait des contrôles. Conserver à l'autorité d'audit son statut d'organisme d'audit indépendant et ses principales fonctions permet de garantir en principe le respect de l'obligation de séparation des compétences.

Développement local mené par les acteurs locaux

44. Il est proposé d'étendre le développement local mené par les acteurs locaux (l'approche Leader) à l'ensemble des Fonds, de manière à atteindre les objectifs de l'UE suivant une approche participative plutôt que l'approche normative traditionnelle. Selon la proposition, une approche coopérative et stratégique, une prise de décision au niveau local et des mesures novatrices devraient générer une valeur ajoutée. La Cour fait remarquer qu'une telle approche implique des coûts et des risques supplémentaires (tant pour la conformité que pour la bonne gestion financière) du fait qu'une partie du budget de l'UE est placée sous le contrôle de groupes d'action locale (les GAL).

45. Dans son rapport spécial sur l'approche Leader⁽¹⁾, la Cour a observé que pour garantir l'efficacité et l'efficacités, les mesures ou les solutions élaborées par les GAL devaient être

spécifiques à l'approche en cause. Elle a constaté que globalement, les coûts et les risques additionnels ne faisaient pas l'objet d'un contrôle suffisant et que, dans la pratique, cette valeur ajoutée potentielle n'était pas générée.

Instruments financiers

46. Les instruments financiers représentent une forme d'intervention qui peut, en principe, permettre de lever des fonds privés et de réutiliser des ressources en faveur de nouveaux bénéficiaires. La Commission propose d'encourager et de renforcer leur utilisation en tant que solution alternative aux subventions non remboursables au cours de la nouvelle période de programmation.

47. Le projet de règlement général prévoit une évaluation *ex ante* spécifique aux instruments financiers, la possibilité de disposer d'instruments financiers mis en place au niveau de l'Union, ainsi que l'augmentation du taux de cofinancement par l'UE, qui pourrait atteindre 100 % au niveau de l'«axe prioritaire» (articles 32, 33 et 110).

48. La Cour constate que les instruments financiers présentent des risques et posent des problèmes⁽²⁾, par exemple en ce qui concerne la comptabilisation de l'utilisation des fonds de l'UE, la surveillance de ceux-ci, la propriété des instruments financiers et la capacité des services de la Commission à gérer des instruments financiers relativement complexes.

49. Des travaux d'audit effectués récemment par la Cour ont fortement remis en question le caractère approprié du cadre réglementaire du FEDER pour 2000-2006 et 2007-2013, cadre dans lequel les instruments financiers ont été ou sont mis en œuvre. La Cour a notamment mis en évidence les faiblesses suivantes: les déficiences des dispositions concernant l'effet de levier et le caractère renouvelable des fonds, la possibilité d'affecter des crédits excessifs aux instruments financiers, la possibilité de recourir de manière injustifiée au traitement préférentiel du secteur privé et le manque de clarté des conditions d'éligibilité en matière de fonds de roulement. En outre, l'effet de diffusion résultant du recours à une multiplicité de programmes opérationnels dans un même État membre peut entraîner la création de fonds ne disposant pas d'une masse critique suffisante et, par suite, des retards. Dans le projet actuel de règlement général, ces faiblesses ne sont pas prises en considération de manière satisfaisante.

50. La Cour attire également l'attention sur le risque que présente le fait de multiplier les domaines dans lesquels les instruments financiers peuvent être mis en œuvre sans que l'existence de systèmes de suivi, de contrôle et de surveillance appropriés soit garantie. Il serait également souhaitable que le Parlement et le Conseil s'assurent que le projet de règlement dispose que le soutien ne peut être accordé qu'aux instruments financiers de nature relativement conventionnelle (participations au capital, prêts et garanties) et que le soutien à des instruments financiers moins transparents, comme les instruments financiers dérivés ou structurés, n'est pas autorisé.

(1) Rapport spécial n° 5/2010.

(2) Cour des comptes européenne, rapport annuel relatif à l'exercice 2010, points 1.30 à 1.32 et 4.30 à 4.36; avis n° 6/2010, points 43 à 47.

PARTIE II

Commentaires détaillés sur la proposition de la Commission

Article	Observation
Considérant 41	La sécurité juridique se trouverait renforcée si le projet de règlement général précisait les dispositions spécifiquement applicables en matière d'aides d'État concernant les instruments financiers.
Considérant 87	La Cour recommande de modifier le texte comme suit: «[...] Pour que le degré d'intensité du travail d'audit qu'elle mène soit proportionné au risque, il convient que la Commission puisse abaisser ce degré pour les programmes opérationnels ne présentant pas de dysfonctionnement important et pour lesquels elle peut s'appuyer sur l'avis de l'autorité d'audit.»
Article 4, paragraphe 5	Le règlement n'indique pas clairement comment appliquer le principe de proportionnalité et comment évaluer cette dernière.
Article 4, paragraphe 9	Cette disposition, qui ne concerne que l'efficacité, fait double emploi et est en contradiction avec le paragraphe 8 de l'article 4, qui fait référence à l'article 73 du règlement financier et par conséquent aux principes d'économie et d'efficacité également. En tout état de cause, les phases de «planification» et de «mise en œuvre» doivent être ajoutées au suivi, à l'établissement de rapports et à l'évaluation.
Article 8	Cet article introduit le principe du «pollueur payeur» dans le droit dérivé. Toutefois, dans le domaine de l'agriculture par exemple, des déficiences affectent le respect de ce principe au niveau des systèmes de contrôle et de surveillance (manque de contrôles pertinents, réduction des subventions calculée en fonction de l'aide plutôt qu'en fonction de l'incidence sur l'environnement) ainsi qu'à celui de l'application effective des réductions de paiements. La Cour recommande de renforcer ce principe par sa transposition dans les sections concernées des règlements relatifs aux Fonds, ainsi que dans les programmes des États membres.
Article 24, paragraphe 3, et article 40, paragraphe 2, point h)	Les indicateurs requis viennent s'ajouter aux indicateurs SMART spécifiques aux instruments financiers. Le fait que ces indicateurs soient combinés avec les indicateurs des programmes opérationnels applicables aux subventions, nombreux mais à caractère général, est un argument supplémentaire en faveur d'un cofinancement des instruments financiers au titre d'un seul programmes opérationnels.
Articles 28 à 31	Le mécanisme du «développement local mené par les acteurs locaux» pourrait s'avérer important pour générer des capacités institutionnelles locales et les orienter vers une mise en œuvre axée sur les résultats. Selon le considérant 21 du projet de règlement, «pour tirer un meilleur parti du potentiel local, il convient [...] de favoriser le développement local mené par les acteurs locaux [...]. [Il y a lieu d'ériger en principe essentiel le fait que] la responsabilité [...] soit confiée à des groupes d'action locale représentant les intérêts des acteurs locaux». Cependant, la plupart des zones rurales (et urbaines) disposent déjà de structures représentant les intérêts de la communauté locale, à savoir les communes, les conseils municipaux ou d'autres autorités locales qui, contrairement aux GAL, présentent l'avantage d'être représentatifs de la population locale. Ces structures sont démocratiquement tenues de rendre compte et disposent déjà d'administrations ayant la capacité de gérer des budgets. Il convient de veiller à ce que l'approche Leader apporte une vraie valeur ajoutée par rapport à la solution consistant à acheminer les fonds destinés aux stratégies de développement local par l'intermédiaire des organismes qui existent déjà.
Articles 32 à 40	Il faudrait définir ce qu'est un «instrument financier». Ce terme est couramment utilisé dans le secteur financier pour désigner des titres ou des contrats donnant des droits à leur détenteur (ou à leur propriétaire). Il s'agit généralement de prêts, de garanties, de fonds propres ou de quasi-fonds propres, ou encore de participations ou d'autres instruments avec participation aux risques. Une définition semblable est donnée dans la proposition de modification du règlement financier (article 130). Or, l'article 33 du projet de règlement général ne fait pas référence aux instruments susmentionnés, mais à des véhicules donnant accès à des instruments financiers, c'est-à-dire à des fonds et à des fonds de fonds. Le règlement devrait également préciser si le fonds de roulement est éligible à l'aide et dans quelles conditions, et s'il ne devrait pas y avoir un plafond pour les coûts de gestion supportés par l'UE.

Article	Observation
Article 32	<p>Selon l'article 32, une intervention peut être justifiée non seulement en cas de défaillances du marché, mais également dans des «situations d'investissement non optimales». Par conséquent, en l'absence de précisions supplémentaires, un soutien pourrait être accordé à des instruments financiers qui ne se justifient guère. Les circonstances dans lesquelles une aide de l'UE peut être octroyée à des instruments financiers devraient être définies de manière plus précise dans le projet de règlement général.</p> <p>S'agissant des instruments financiers, il importe d'imposer des règles strictes en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> — l'utilisation des comptes bancaires sur lesquels les ressources du CSC sont déposées, — les exigences en matière de comptabilité et d'établissement de rapports. <p>Il conviendrait notamment d'ouvrir, pour chaque instrument financier, un compte bancaire sur lequel la totalité des dépôts et des retraits (contributions de départ, prêts octroyés, paiements consécutifs à une défaillance des bénéficiaires de prêts garantis, primes, intérêts, ressources reversées, frais de gestion) seraient effectués.</p> <p>Une comptabilité séparée devrait être tenue pour les instruments financiers, et faire l'objet d'un rapprochement avec le compte bancaire. Il conviendrait également d'établir des états financiers annuels relatifs aux instruments financiers et de les auditer.</p> <p>Si ces exigences n'étaient pas définies, il se pourrait que, dans le cadre juridique proposé, a) les instruments financiers soient utilisés pour contourner l'obligation de cofinancement national et b) que les auditeurs ne soient pas en mesure de détecter cette infraction à la réglementation de l'UE.</p>
Article 32, paragraphe 2	<p>Lorsque les bénéficiaires finals obtiennent également des subventions de différentes sources publiques (Fonds relevant du CSC, autres subventions de l'UE, subventions nationales/régionales), l'obligation de tenir des registres distincts crée une complication supplémentaire, les informations communiquées risquant de ne pas mentionner le niveau réel de l'aide publique obtenue.</p> <p>Pour être complets, les rapports annuels sur la mise en œuvre doivent faire état, de manière consolidée, des différentes sources de financement utilisées pour les instruments financiers dans le domaine concerné.</p>
Article 33, paragraphe 3	<p>L'article 33, paragraphe 3, point b), rend possible le recours à des véhicules de financement non régis par les futurs actes d'exécution visés à l'article 143.</p>
Article 33, paragraphe 4, points a) et c)	<p>Le risque existe que des autorités de gestion sans grande expérience en matière de services financiers bénéficient d'un soutien. En outre, en vertu de l'article 33, paragraphe 4, point a), une autorité de gestion peut recapitaliser des banques ou des fonds publics surendettés pour autant que les nouveaux véhicules d'investissement soient mis en place sans que de nouvelles PME ou des PME courant un risque particulier ne soient financées.</p>
point b), sous i)	<p>Il faudrait remplacer la «Banque européenne d'investissement» par la «BEI», puisque seule cette dernière correspond à un terme consacré et qu'elle comprend le FEI.</p>
Article 35	<p>Les dispositions de cet article permettent de déclarer des dépenses pour lesquelles un soutien a été versé ou doit être versé à l'instrument financier au cours d'une période prédéfinie de deux ans au maximum. Il est difficile de déterminer si cela signifie que la demande de paiement peut comprendre des dépenses non encore encourues.</p> <p>En outre, l'article 35, paragraphe 3, dispose que le montant des dépenses éligibles présentées est adapté pour tenir compte de la différence entre les montants versés aux instruments financiers et ceux versés aux bénéficiaires finals au titre de ces instruments. Il est difficile d'établir si cette exigence concerne uniquement la communication de l'adaptation ou également l'adaptation du montant total des dépenses éligibles déclarées.</p>
Article 36, paragraphe 1, article 55, paragraphe 2, et article 114, paragraphe 4	<p>Le plafonnement des coûts de gestion par type de véhicule (fonds de fonds et autres fonds par type d'instrument financier) devrait être réglementé.</p> <p>À l'instar du règlement général portant sur la période 2007-2013, la proposition est ambiguë en ce qui concerne les garanties. Si une évaluation fiable du déficit de financement a été réalisée, les montants garantis des garanties de portefeuille doivent faire partie des dépenses éligibles. L'article 36, paragraphe 1, n'indique pas clairement si les garanties de portefeuille engagées pendant la période d'éligibilité sont éligibles même si les instruments sous-jacents (par exemple les prêts) sont établis après la clôture de la période de programmation.</p>

Article	Observation
Article 36, paragraphe 2	Étant donné les retards observés pendant la programmation opérationnelle, la période d'éligibilité des dépenses devrait, dans le cas des fonds de capital-risque, être étendue (à dix ans par exemple), ce qui, combiné au respect du principe pari passu et des exigences en matière d'effet de levier, permettrait aux fonds de l'UE de générer davantage de fonds résiduels.
Articles 37 et 39	Ce projet de règlement, tout comme le règlement 2007-2013, n'indique pas clairement si les intérêts et autres gains attribuables au soutien versé par l'UE aux instruments financiers doivent être utilisés pour le même type d'instruments financiers, ni pendant combien de temps ils peuvent être employés à compter de la clôture (nature renouvelable des intérêts et autres plus-values). Selon l'article 39, les fonds résiduels (y compris les gains et les autres rémunérations) peuvent être utilisés pour financer des régimes d'aide, limitant ainsi l'effet de renouvellement.
Article 38, paragraphes 1 et 2	<p>Dans sa communication sur les règles financières applicables au budget de l'UE, la Commission justifie le recours aux instruments financiers par la nécessité de renforcer l'effet multiplicateur des fonds de l'UE. Toutefois, l'article 38 n'aborde pas les questions relatives à la bonne gestion financière:</p> <ul style="list-style-type: none"> — une distinction supplémentaire y est opérée entre les ressources en capital remboursées et les autres ressources, ce qui est de nature à compliquer, d'un point de vue technique, la détermination du montant à réserver pour le paiement des coûts de gestion; — la réutilisation «en conformité avec les objectifs du ou des programmes» n'apporte aucune sécurité juridique quant à la mise en réserve de fonds par le secteur public, — la rémunération préférentielle des investisseurs est considérée comme la norme et n'est pas contrebalancée par un effet de levier ou par d'autres exigences. Le traitement préférentiel des investisseurs en cas de liquidation des fonds n'a pas été pris en considération, — le principe pari passu, appliqué dans le cadre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (MAP) et dans celui du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) (pour les instruments de capitaux propres) n'a pas été mentionné, ce qui laisse les fonds de l'UE à la merci de tout type de traitement préférentiel. Une autre solution consisterait pour la Commission à faire référence au principe de l'alignement des intérêts. En l'absence de précisions supplémentaires, le fonds résiduel de l'UE prévu pour les PME à l'avenir est compromis. <p>En outre, les ressources remboursées aux instruments financiers et les revenus générés par ceux-ci ne devraient pas, comme proposé aux paragraphes 1 et 2 de l'article 38, être redirigés ailleurs avant la clôture du programme opérationnel: ces ressources devraient être reversées aux instruments financiers concernés.</p>
Article 38, paragraphe 3	La période pendant laquelle la documentation concernant la réutilisation des ressources doit être conservée et pendant laquelle elle est susceptible d'être contrôlée n'est pas définie.
Article 39	<p>L'article 39 définit la réutilisation des ressources des instruments financiers imputables aux Fonds relevant du CSC (dix ans à compter de la clôture du programme). À cet égard, les modalités du suivi ne sont cependant toujours pas claires.</p> <p>Même si la définition d'une fréquence minimale de renouvellement de dix ans est la bienvenue, elle ne tient pas compte des spécificités des différents types d'instruments financiers et ne définit en détail ni ratios de levier ni indicateurs.</p> <p>La possibilité d'un recyclage sous la forme de subventions après la clôture du programme n'a pas été mentionnée.</p> <p>Après la clôture du programme (2022) et dans le cas de fonds d'actions bénéficiant de fonds résiduels, il sera impossible de réaliser des investissements de suivi.</p>
Article 40, paragraphe 2, points b) et g)	<p>La formulation du point b), «une description de l'instrument financier et des modalités de mise en œuvre», est imprécise [celle de l'article 44, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission est plus appropriée].</p> <p>La formulation du point g) est de nature à déconcerter le lecteur, le terme «effet multiplicateur» n'y étant pas défini. Le considérant 22 fait référence, à juste titre, à l'«effet de levier», et non à l'«effet multiplicateur». En outre, l'effet multiplicateur diffère fortement selon qu'il s'agit d'instruments de capitaux propres, de prêt ou de garantie, ce qui n'est pas pris en considération dans ce projet de règlement général.</p>

Article	Observation
Article 44	L'État membre soumet un rapport final sur la mise en œuvre du programme, le 30 septembre 2023 au plus tard, pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion, ainsi qu'un rapport annuel de mise en œuvre pour le Feader et le FEAMP. Les raisons de cette distinction entre, d'une part, les Fonds structurels et, d'autre part, le Feader et le FEAMP ne sont pas claires.
Articles 51 et 52	La Cour est d'avis que l'assistance technique devrait porter sur la mise en place et le renforcement de capacités institutionnelles locales durables qui aillent au-delà de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un seul projet ou de la réalisation des opérations correspondantes avec l'aide d'une expertise externe.
Article 56	Cet article introduit de nouvelles formes de soutien, telles que les aides remboursables et les prix. Cependant, il ne donne aucune définition, en particulier pour la notion de prix. Les conditions relatives aux aides remboursables devraient être plus précises, notamment en ce qui concerne les régimes d'aides d'État.
Article 57	Il ne permet pas de déterminer clairement à quel niveau seront assurés la définition et le suivi des méthodes possibles. Il serait inacceptable que la méthode de calcul soit établie par les bénéficiaires. Il est difficile de savoir si la méthode des coûts simplifiés peut également être appliquée à des catégories de coûts ayant fait l'objet d'une passation de marchés.
Article 58	Il importe de clarifier quels sont les coûts directs et indirects éligibles.
Article 59	La «période durant laquelle l'opération est soutenue», [article 59, paragraphe 2, point c)], et le «pourcentage plus élevé [...] autorisé» [article 59, paragraphe 3, point b)], doivent être définis.
Article 60, paragraphe 2, point b)	Les raisons pour lesquelles une approche différente est suivie pour chacun des deux groupes de fonds ne sont pas claires.
Article 60, paragraphe 2, point d)	Le type d'accords envisagé doit être précisé.
Article 61, paragraphe 1	L'article 61, paragraphe 1, devrait préciser qu'il appartient dans tous les cas à l'État membre de rembourser les fonds de l'UE, qu'il ait recouvré ou pas les fonds versés aux bénéficiaires finals.
Article 63, paragraphe 2	Il serait judicieux de faire également référence aux principes énoncés à l'article 62.
Article 64	Il conviendrait de faire référence aux critères définis par la Commission (article 117, paragraphe 1).
Article 76	Le sens de l'expression «véracité des comptes annuels» est ambigu.
Article 77	L'article 77, paragraphe 2, laisse supposer que les corrections financières ne seront appliquées que dans des cas concernant la légalité et la régularité. Cela serait incompatible avec les dispositions de l'article 20, paragraphe 4. L'article 77, paragraphe 4, du projet de règlement général dispose que les critères et les procédures de l'application des corrections financières sont établis dans les règles spécifiques des Fonds; or, les règlements régissant les Fonds sont muets sur la question.
Article 84, paragraphes 4 et 5	Les modalités selon lesquelles ces montants seront répartis entre les États membres ne sont pas claires.
Article 90	Il n'y a aucun argument, conceptuel ou juridique, justifiant que les instruments financiers ne puissent être considérés comme des grands projets si, conjointement, leur volume dépasse 50 millions d'euros. Au contraire, considérer ces instruments financiers comme un «grand projet» aurait été l'occasion – manquée ici – de promouvoir la création d'un fonds de fonds disposant d'une masse critique suffisante, compte tenu de la sécurité juridique dont bénéficie un État membre lorsqu'il présente une demande pour un «grand projet».
Articles 91 et 92	La question du déficit de financement n'a pas été résolue; il est difficile de savoir si cette notion doit s'appliquer aux paiements intermédiaires.

Article	Observation
Article 97, paragraphe 1	La participation de la Commission aux travaux du comité de pilotage devrait être établie avec certitude.
Article 100	Cet article fait double emploi avec l'article 43.
Article 110, paragraphe 7	La Cour recommande à la Commission de définir plus précisément le cadre dans lequel le taux de cofinancement au moyen d'instruments financiers peut atteindre 100 %, et de tenir compte des risques: <ul style="list-style-type: none"> — que les Fonds relevant du CSC supplantent les fonds de l'UE gérés de manière centralisée par la Commission, — que, pris ensemble, les fonds résiduels du CSC et d'autres fonds de l'UE puissent encore faire l'objet de dégagements.
Article 117, paragraphe 4	La Commission devrait être en mesure de demander le rapport et l'avis de l'organisme d'audit indépendant, ainsi que la description du système de gestion et de contrôle pour tous les programmes opérationnels, quel que soit le montant de l'intervention de l'UE.
Article 130	La Cour recommande d'indiquer également la date à laquelle la déclaration annuelle d'assurance de gestion doit être établie pour que le calendrier proposé puisse être respecté.
Article 131	La procédure proposée ici est ambiguë sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne la déduction des revenus pour les projets déjà achevés. Les dispositions relatives au FEDER et au FC et celles relatives au FSE devraient être harmonisées. En d'autres termes, pour le FSE, la clôture partielle devrait également s'appliquer aux «opérations» et aux dépenses correspondantes, et pas seulement aux «dépenses».
Article 132	Cette disposition limite les compétences de la Cour et confère uniquement à la Commission le pouvoir de demander une prolongation de la période de mise à disposition. Avec le recours aux nouveaux systèmes électroniques, il importe d'indiquer clairement sous quelle forme les documents peuvent être admis en tant qu'informations probantes (par exemple, recours à la certification de la conformité des documents au niveau national – paragraphe 5 – et normes de sécurité pour les documents électroniques – paragraphe 6).
Article 137, paragraphe 2	La Cour recommande de préciser que l'examen ne doit pas seulement faire l'objet d'un accord de la Commission, mais que cette dernière est également tenue de vérifier la nature et la portée de l'examen réalisé, ainsi que le caractère approprié des conclusions tirées.
Article 140	La Cour observe que rien ne permet d'affirmer que les opérations pour lesquelles les dépenses éligibles n'excèdent pas 100 000 euros sont moins exposées aux erreurs que les autres. Le règlement devrait préciser dans quelle mesure les contrôles proportionnels auront une incidence sur l'échantillonnage à réaliser par les autorités d'audit.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 15 décembre 2011.

Par la Cour des comptes
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président