



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 06.09.2004
COM(2004)580 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

**Les responsabilités respectives des Etats membres et de la Commission dans la gestion
partagée des Fonds structurels et du Fonds de cohésion**

Situation actuelle et perspectives pour la nouvelle période de programmation après 2006

I. EXECUTIVE SUMMARY.

Cette communication répond à l'engagement pris par la Commission dans la «Synthèse des rapports annuels d'activité 2002 des Directions générales et services»¹ d'effectuer une analyse juridique des responsabilités de la Commission et des Etats membres pour la gestion partagée du budget des Communautés européennes, et de clarifier les procédures à travers lesquelles la Commission, en coopération avec les Etats membres, peut s'acquitter de sa responsabilité générale d'exécution du budget².

Dans sa première partie (Titre II), la communication donne l'interprétation de la Commission sur la réglementation en vigueur dans le domaine des Fonds structurels et du Fonds de cohésion afin de clarifier les responsabilités de chaque acteur de la gestion partagée. La Commission considère que la réglementation en vigueur permet de concilier, d'une part, les obligations lui incombant en matière d'exécution du budget et, d'autre part, la particularité de la politique de cohésion de l'Union et de son système de gestion qui, en vertu des règlements du Conseil, confère aux Etats membres en premier ressort la responsabilité de la gestion, du suivi et du contrôle financier quotidien des ressources des Fonds. L'architecture existante prévoit les modalités à travers lesquelles pour s'acquitter de sa responsabilité générale, la Commission s'assure de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. Si, par la suite, le travail d'audit de la Commission devait identifier des déficiences dans les systèmes d'audit et de contrôle, le risque de dépenses irrégulières serait déterminé et les corrections financières appropriées seraient appliquées. Les mesures entreprises par la Commission pour se conformer à ces dispositions sont décrites par la présente communication.

La pertinence de cette problématique est renforcée par l'obligation pesant sur les Etats membres ayant adhéré à l'Union en mai 2004 de mettre en place des systèmes de gestion et de contrôle adéquats afin de garantir que leur première mise en œuvre des Fonds structurels et du Fond de cohésion permette une utilisation efficace des crédits communautaires.³

Le second objectif de cette communication (Titre III) consiste à spécifier quelles sont les orientations générales qui ont guidé la Commission dans la préparation de ses propositions législatives, adoptées le 14 juillet 2004⁴ et visant la période 2007-2013, l'objectif étant d'augmenter la cohérence, la complémentarité et l'efficacité de l'architecture globale du système de mise en œuvre, y inclus la clarification des obligations de coopération qui incombent aux Etats membres et les conséquences pour ces derniers du non respect des règles.

¹ COM(2003) 391 final du 9.07.2003, action 5.3.3.C

² Ibid., action 5.3.3 A.

³ COM(2003)433 final, Communication de la Commission au Parlement et au Conseil relative à la mise en œuvre des engagements pris par les Pays d'adhésion dans le cadre des négociations d'adhésion concernant le chapitre 21- politique régionale et coordination des instruments sectoriels.

⁴ « Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement et Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de Cohésion », présentée par la Commission, COM(2004)492 final du 14.07.2004

II. ANALYSE JURIDIQUE DES RESPONSABILITES DE LA COMMISSION ET DES ETATS MEMBRES.

La gestion partagée, définie à l'article 53 du règlement financier⁵, est un des modes à travers lesquelles la Commission exerce la tâche d'exécution du budget communautaire. Cette tâche lui incombe en vertu de l'article 274 du traité : « *la Commission exécute le budget[...] sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les Etats membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.* »

Quelque soit le mode de gestion, l'article 274 du traité ne distinguant pas la responsabilité de la Commission en fonction dudit mode de gestion, la responsabilité générale pour l'exécution du budget incombe à la Commission.

Les modalités à travers lesquelles la Commission doit s'acquitter de cette responsabilité dans le contexte de la gestion partagée des Fonds, ainsi que les obligations incombant aux Etats membres, sont établies dans la législation sectorielle.

Dans le cadre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, la gestion partagée est le mode d'exécution du budget communautaire, choisi par le législateur, sans que la Commission ait un pouvoir discrétionnaire de choisir un autre moyen d'exécution et « *n'ait d'autre possibilité d'agir que celle qui est établie dans la législation sectorielle* »⁶.

Les Etats membres, pour leur part, ont une obligation de coopération avec la Commission en vue d'assurer l'utilisation des crédits conformément aux principes de bonne gestion financière, traduction de l'obligation générale de coopération loyale (article 274 et article 10 du traité). De plus l'article 280 du traité impose aux Etats membres de prendre « *les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leur propres intérêts financiers* ».

L'article 53 du règlement Financier relatif aux modes d'exécution du budget établit à ses paragraphes 3 et 5 les principes généraux de fonctionnement applicables à tous les domaines budgétaires gérés à travers la gestion partagée. Il s'agit premièrement du fait que « *lorsque la Commission exécute le budget de façon partagée, des tâches d'exécution du budget sont déléguées à des Etats membres conformément aux dispositions des titres I et II de la deuxième partie* »; et deuxièmement que « *dans les cas de gestion partagée[...], afin de s'assurer de l'utilisation des fonds conformément à la réglementation applicable, la Commission met en œuvre des procédures d'apurement des comptes ou des mécanismes de corrections financières lui permettant d'assumer sa responsabilité finale dans l'exécution du budget*

⁵ Règlement (CE, Euratom) n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, JO L 248 du 16.09.2002, p.1.

⁶ Point 14 c) de la Résolution du PE contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2002 (Commission) (SEC(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004 du 21.04.2004.

conformément à l'article 274 du traité CE et à l'article 179 du traité Euratom.».

Les articles 155 à 159 du règlement financier quant à eux, prévoient que les dispositions générales dudit règlement s'appliquent aux dépenses effectuées dans le cadre notamment des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sous réserve des dérogations expressément évoquées. Ces dérogations concernent les paiements par la Commission, les dégagements d'office, les aspects concernant la gestion et la sélection des projets ainsi que les modalités de contrôle, pourvu que la réglementation sectorielle du Conseil contienne des dispositions à cet effet.

A. La réglementation 2000/2006. Décentralisation – Partenariat - Coopération

A travers le règlement (CE) n°1260/1999⁷, qui est le règlement de base des Fonds structurels et le règlement (CE) n°1164/94⁸, qui institue le Fonds de cohésion, le Conseil a créé l'architecture du mode de gestion des Fonds. En particulier, en ce qui concerne les Fonds structurels, le législateur a décidé que l'action des Fonds structurels et du FEOGA -garantie pour les mesures de développement rural *«est complémentaire de celle menée par les Etats membres ou vise à y contribuer»* (considérant 27 du règlement (CE) n°1260/1999) et doit donc être considérée comme *«des compléments des actions nationales correspondantes ou des contributions à celle-ci»* (article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n°1260/1999). A cette fin, les Fonds structurels et le FEOGA -garantie pour les mesures de développement rural interviennent en cofinancement d'actions décidées au niveau national ou régional. La traduction la plus manifeste de ce principe est l'additionnalité (article 11 du règlement (CE) n°1260/1999).

Sans remettre en cause la responsabilité de la Commission pour l'exécution du budget établie par le traité CE, le règlement (CE) n°1260/1999 définit, dans le cadre des Fonds structurels, l'architecture des modalités de mise en œuvre de l'exécution du budget comme étant basée sur une structure décentralisée s'appuyant sur le partenariat et la coopération entre la Commission et l'Etat membre. Il en est de même du règlement (CE) n°1164/94 pour le Fonds de cohésion.

La législation sectorielle, pour ce qui est des contrôles, se fonde sur deux piliers, d'une part un ensemble de dispositions permettant à la Commission de s'assurer de la conformité des systèmes de gestion et de contrôle des Etats membres, et d'autre part un autre ensemble de règles visant à définir les modalités des corrections financières à appliquer lorsque suite à des audits des irrégularités sont détectées.

En ce qui concerne l'assurance de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes nationaux de gestion et de contrôle, les dispositions réglementaires applicables sont énumérées à l'article 38 du règlement (CE) n°1260/1999 ainsi qu'aux articles 5 et 6 du règlement(CE) n° 438/2001⁹, et aux articles 12 et G de l'Annexe II du règlement (CE) du

⁷ Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant disposition générales sur les Fonds structurels, JO L 161 du 26.6.1999, p.1. Règlement modifié en dernier lieu par l'Acte d'Adhésion 2003, JO L 236 du 23.09.2003.

⁸ Règlement (CE) n°1164/94 du Conseil du 16 mai 1994 instituant le Fonds de cohésion, JO L 130 du 25 .5.1994, p.1. Règlement modifié en dernier lieu par l'Acte d'Adhésion 2003, L 236 du 23.09.2003.

⁹ Règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels, JO L 63 du 03.03.2001 p. 21

Conseil n° 1164/94 ainsi qu'à article 5 du règlement (CE) n° 1386/2002^{10, 11}.

Les mécanismes de correction financière pour les Fonds structurels sont décrits à l'article 39 du règlement (CE) n° 1260/1999 ainsi que par le règlement (CE) n° 448/2001¹² et sont explicitées par la décision de la Commission du 2 mars 2001 C(2001) 476 portant sur les orientations définissant les principes, critères et barèmes indicatifs à appliquer par les services de la Commission pour la détermination des corrections financières visées à l'article 39 du règlement (CE) n° 1260/99.

Plus particulièrement, l'article 38, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999 prévoit que la Commission puisse effectuer des contrôles sur place, notamment par sondage, ou demander aux Etats membres d'effectuer de tels contrôles. Ces contrôles visent à s'assurer de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle ou à contrôler des opérations individuelles financées. De plus, les articles 5 et 6 du règlement (CE) n° 438/2001 prévoient que la Commission reçoive de la part des Etats membres au plus tard trois mois après l'adoption de l'intervention une descriptions sur les systèmes de gestion et de contrôle mis en place, et qu'elle s'assure en coopération avec l'Etat membre que ces systèmes satisfont aux normes du règlement concerné du Conseil. Des réexamens du fonctionnement du système doivent être effectués de façon régulière. Sur base des arrangements administratifs bilatéraux, la Commission et les Etats membres coordonnent la méthodologie et la mise en œuvre des contrôles et s'échangent leurs résultats. La coopération continue tout au long de la période de programmation à travers des examens qui ont lieu au moins une fois par an lors de réunions entre auditeurs nationaux et communautaires. Le même article prévoit les corrections financières en cas de détection d'une irrégularité grave entachant les dépenses incluses dans un paiement intermédiaire et qui n'aurait pas été détectée, tandis que l'article 39 (2) définit la procédure à suivre lors de la constatation par la Commission de défaillance des systèmes, sous la forme de suspension des paiements dans un premier temps suivie si nécessaire de corrections financières nettes par la Commission.

Une architecture similaire est prévue pour la gestion du Fonds de cohésion à travers le règlement (CE) n° 1164/94 et ses modalités d'application¹³.

B. La répartition des responsabilités

1. Dans cette structure décentralisée, **l'Etat membre assume trois niveaux de responsabilité.**

¹⁰ Règlement (CE) n° 1386/2002 de la Commission du 29 juillet 2002 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle et la procédure de mise en oeuvre des corrections financières relatifs au concours du Fonds de cohésion (JO L 201 du 31.07.2002, p.5).

¹¹ L'objectif de s'assurer de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, rappelé à l'article 35 du règlement de la Commission portant modalités d'application du Règlement financier est atteint en ce qui concerne le Fonds de cohésion et les Fonds structurels, à travers les dispositions mentionnées de la législation sectorielle (règlement (CE, Euratom) n°2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 (JO L 357 du 31.12.2002).

¹² Règlement (CE) n° 448/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne la procédure de mise en oeuvre des corrections financières applicables au concours octroyé au titre des Fonds structurels (JO n° L 64 du 06.03.2001 p. 13)

¹³ Article 12 du règlement (CE) n°1164/94 et article 5 du règlement (CE) n° 1386/2002.

a) Il est le garant de la bonne gestion des ressources communautaires qu'il exerce dans le cadre de la coopération avec la Commission et il assume la responsabilité de la bonne exécution financière de premier ressort par l'intermédiaire de :

- L'autorité de gestion, qui est responsable de «la régularité des opérations, notamment des mesures de contrôle interne compatibles avec les principes de bonne gestion financière », ainsi que de la réaction aux observations ou demandes correctives du système de gestion, de suivi et de contrôle requises par la Commission, de la compatibilité des opérations avec les politiques communautaires ainsi que de l'établissement des données ou rapports nécessaires au suivi du programme par la Commission (article 34, paragraphe 1) ;
- L'autorité de paiement, qui certifie les dépenses (article 32 paragraphe 3 du règlement (CE) n°1260/1999 et article D paragraphe 2 de l'Annexe II du règlement (CE) n°1164/94) et s'assure que l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires ont respecté les dispositions du règlement (CE) n°1260/1999 (article 9 du règlement (CE) n°438/2001) ou du règlement n°1164/94 (article 8 du règlement (CE) n° 1386/2002);
- sa participation à l'amélioration des prévisions d'utilisation des ressources financières et de l'exécution des dépenses en transmettant les prévisions ;
- l'application des règles nationales pertinentes pour l'éligibilité en l'absence de règles communautaires (41^{ème} considérant et article 30 du règlement (CE) n°1260/1999) ;
- la responsabilité de l'évaluation ex-ante pour la préparation des plans, de l'intervention et du complément de programmation (article 41 paragraphe 1 du règlement (CE) n°1260/1999) ainsi que de l'évaluation à mi-parcours et de sa mise à jour (article 42 paragraphe 4 du règlement (CE) n°1260/1999).

b) L'Etat membre assume en premier ressort « la responsabilité du contrôle financier de l'intervention » conformément à l'article 38 du règlement (CE) n°1260/1999 et à l'article 12 du règlement (CE) n° 1164/94 notamment en :

- vérifiant que des systèmes de gestion et de contrôle ont été mis en place et sont mis en œuvre de manière à assurer une utilisation efficace et régulière des fonds communautaires et en communiquant les descriptions à la Commission ;
- certifiant les dépenses, en s'assurant de leur compatibilité avec le droit communautaire et l'utilisation des Fonds conforme avec les principes de bonne gestion financière (article 38 paragraphe 1, sous g) du règlement (CE) n°1260/1999 et article 12, paragraphe 1, sous c) du règlement (CE) n° 1164/94) ;
- prenant les mesures correctives requises par la Commission (article 38, paragraphe 4 du règlement (CE) n°1260/1999 et article G paragraphe 1 de l'Annexe II du règlement (CE) n° 1164/94) ;
- fournissant une déclaration finale par un organisme indépendant à la clôture de l'intervention pour les Fonds structurels ou du projet pour le Fonds de Cohésion.

c) Enfin, comme indiqué à l'article 39 du règlement (CE) n°1260/1999 et à l'article 12 paragraphe 1, sous h) du règlement (CE) n° 1164/94, l'Etat membre est responsable en premier lieu pour la « poursuite et la correction des irrégularités et des infractions. »

2. Par reflet aux responsabilités de l'Etat membre, **les responsabilités de la Commission** sont définies afin de lui permettre d'assumer sa responsabilité dans l'exécution du budget communautaire par l'intermédiaire du contrôle du bon exercice des missions confiées aux Etats membres. Dans ce but et pour assurer le respect du Traité et des actes pris par les institutions de la Communauté, la Commission intervient notamment à quatre niveaux afin de:

- prendre les décisions nécessaires pour la mise en œuvre des Fonds structurels lorsque les conditions réglementaires sont respectées (articles 28 et 30 du règlement (CE)n°1260/1999 et article 10 du règlement (CE) n°1164/94).
- s'assurer, en coopération avec les Etats membres, de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôles, ce qui peut inclure d'effectuer des contrôles sur place, notamment par sondage, des opérations et des systèmes de gestion ou en demandant à l'Etat membre de réaliser lui-même ces contrôles sur place (Article 38, paragraphe 2, du règlement (CE) n°1260/1999 et articles 5 et 6 du règlement (CE) n°438/2001 pour les Fonds structurels, Article G de l'Annexe II du règlement (CE) n°1164/94 et article 5 du règlement (CE) n° 1386/2002).
- s'assurer de l'efficacité des interventions :
 - par l'analyse de l'état d'avancement de la mise en œuvre des interventions, par rapport aux objectifs fixés, à travers les rapports annuels et final d'exécution (article 37 du règlement (CE) n°1260/1999 et article F de l'Annexe II du règlement (CE) n°1164/94) et leur examen annuel (article 34 paragraphe 2 du règlement (CE) n°1260/1999)
 - d'un point de vue financier, par l'application, notamment du dégageant d'office, par la suspension des paiements lorsque les conditions réglementaires ne sont pas respectées, par la formulation et, le cas échéant, l'adoption des mesures correctives nécessaires pour renforcer la bonne exécution financière de l'intervention (articles 31, 32 et 38 du règlement(CE) n°1260/1999 pour les Fonds structurels, articles C, paragraphe 5, et G de l'Annexe II du règlement (CE) n°1164/94) et
 - par l'évaluation des résultats (articles 42, 43 et 44 du règlement (CE) n°1260/1999).
- effectuer des contrôles et audits sur place des opérations et des systèmes, notamment par sondage, des opérations et des systèmes, sans préjudice de ceux effectués par les Etats membres, et à appliquer des corrections financières lorsque des irrégularités et des déficiences sont constatées et que l'Etat membre n'a pas fait de corrections financières (article 38 et 39 du règlement (CE) n°1260/1999 et article G et H de l'Annexe II du règlement (CE) n°1164/94).

C. Une clarification nécessaire du champ de la responsabilité de la Commission

Force est de constater, comme l'a fait le Parlement Européen en dernier lieu dans sa résolution sur la décharge 2002¹⁴, que depuis plusieurs années la Cour des comptes signale dans ses déclarations d'assurance concernant la fiabilité des comptes que les opérations sous-jacentes sont fréquemment entachées d'erreurs, notamment dans les domaines dans lesquels la gestion partagée est d'application. Bien que les deux Institutions mentionnées ne considèrent ni réaliste, ni compatible avec les modalités de la gestion partagée décrites dans la législation sectorielle que la Commission soit tenue de détecter toutes les erreurs et toutes les irrégularités qui entachent les paiements, il n'en demeure pas moins que ces mêmes

¹⁴ Supra., footnote 6.

Institutions ont identifié les faiblesses des systèmes et ont encouragé la Commission à prendre des mesures visant à améliorer son action de supervision des systèmes de contrôle.

Ainsi la Cour des comptes dans son avis 2/2004¹⁵ donne des pistes de réflexion intéressantes et indique le rôle qu'à son avis la Commission devrait avoir pour acquitter sa responsabilité de l'exécution budgétaire, vision qui est très proche de celle de la Commission elle-même. Elle identifie les principes clefs qui devraient selon elle guider l'action de contrôle du budget communautaire à tous les niveaux à droit constant, ainsi que les orientations qui pourraient guider le législateur lors de l'élaboration d'un cadre législatif modifié.

Comme point de départ, la Cour affirme qu'« on ne peut raisonnablement attendre d'un quelconque système qu'il garantisse la régularité absolue de toutes les opérations » ou encore « qu'il est illusoire de penser que la fiabilité des systèmes de contrôle interne est de garantir ou d'assurer, de façon exhaustive, la légalité et la régularité de toutes les opérations ». Dès lors, elle considère que les contrôles doivent répondre à un juste rapport coût/efficacité, « le coût global des contrôles [devant] être proportionnel à l'avantage global qu'ils procurent en terme monétaire et politique ». Elle estime aussi que la Commission devrait avoir un rôle de supervision du fonctionnement des systèmes de contrôle à travers d'une part la définition des conditions minimales applicables aux systèmes de contrôle, et d'autre part à travers la mise en cohérence à la fois des objectifs à atteindre et de leur mise en œuvre à tous les stades, nationaux et communautaires.

La Commission, attentive aux recommandations des deux Institutions chargées de contrôler l'exécution du budget a **d'ores et déjà développé les outils nécessaires à la coordination de son action avec celles des Etats membres**. En effet, constatant les difficultés intervenues pour le développement et la mise en œuvre de ces outils par les Etats membres lors de la période de programmation 1994-1999, la Commission a posé dans les règlements d'application pour la mise en œuvre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion les conditions qu'elle considère nécessaires pour avoir des procédures de contrôles lui permettant à terme d'avoir une assurance raisonnable sur la régularité des transactions effectuées par les Etats membres.

De plus, conformément à l'article 38 du règlement (CE) n° 1260/1999 et à l'article G de l'Annexe II du règlement (CE) n° 1164/94, la Commission a favorisé la conclusion d'arrangements administratifs portant sur les audits avec les Etats membres afin d'intensifier la coordination des contrôles et de leurs résultats entre la Commission et les Etats membres concernés, et d'appliquer des méthodes communes d'audit. De même, dans le cadre du processus de simplification¹⁶, la Commission a demandé aux Etats membres qu'un effort commun soit fait pour échanger en temps utile des programmes de contrôle annuels détaillés afin d'éviter chevauchements et doubles emplois. En ce qui concerne les Etats membres ayant adhéré à l'Union en mai 2004, dans la lignée de l'action de coopération poursuivie par la mise en œuvre des instruments de pré-adhésion¹⁷, les dispositions citées de la législation sur les

¹⁵ Avis n°2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de contrôle unique (single audit) (et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire).

¹⁶ Point 2.5.5 de la Communication de la Commission C(2003)1255 Sur la simplification, la clarification, la coordination et la flexibilité de la gestion des politiques structurelles 2000-2006 (non publié).

¹⁷ Article 11, 12 et annexe du règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, et modifiant le règlement (CEE) n° 3906/89(JO L 161 du 26.06.1999 p. 68) ; Article 9 et annexe III du

Fonds structurels et le Fonds de cohésion seront appliquées.

En outre, la Commission a développé la notion de contrat de confiance entre elle et les Etats membres. Le contrat de confiance est un engagement volontaire des Etats membres visant à assurer à la Commission la mise en place des moyens nécessaires pour permettre le contrôle de la régularité des transactions sous-jacentes et fournissant ainsi un cadre global d'approche de contrôle pour un programme, un Fonds ou une région donnés, en conformité avec une stratégie d'audit agréée par la Commission et d'un reporting annuel renforcé sur les résultats de cette stratégie d'audit. Un tel contrat est conditionné également par l'existence d'une assurance préalable par la Commission que les systèmes en place sont conformes au cadre réglementaire. Ce contrat permet à la Commission d'avoir la garantie de pouvoir disposer d'une confiance vis-à-vis de l'Etat membre sans ajout de nouvelles exigences réglementaires mais au sein d'une approche coordonnée entre la Commission et l'Etat membre. L'effet d'une telle assurance cesse cependant s'il est constaté que l'Etat membre manque à ses obligations.

Cependant, ainsi que la Cour des Comptes l'a noté dans son avis 2/2004, bien que les normes ou principes indispensables à garantir un contrôle interne efficace et efficient des Fonds sont déjà *«partiellement ou entièrement respectés dans les systèmes actuels»* d'autres pourraient être élaborés et mis en œuvre, aussi pour assurer que *"l'étendue et l'intensité des contrôles [soient] fixées de manière à assurer un juste équilibre entre le coût global de l'exécution [des] contrôles et les bénéfices qui en sont retirés."*

Dès lors, sur base de l'expérience de la réglementation actuelle, la Commission souhaite accroître l'efficacité et l'efficience des systèmes de gestion et de contrôle pour la prochaine période de programmation et elle a à cette fin adopté des propositions présentées dans le chapitre suivant.

III. PERSPECTIVES POUR LA REGLEMENTATION 2007-2013

Un des principaux objectifs de la future réglementation pour la période de programmation 2007-2013, en ce qui concerne la gestion partagée, est de délimiter clairement sur la base des obligations qui ressortent du droit communautaire ainsi bien que de l'expérience tirée de la réglementation actuelle, le cadre, la nature et le partage des responsabilités entre les différents intervenants impliqués dans l'exécution du budget communautaire, c'est-à-dire d'un côté les Etats membres et les organismes de mise en œuvre, et, de l'autre, la Commission.

La Commission s'est efforcée d'augmenter la cohérence, la transparence et la sécurité de l'architecture globale des systèmes de mise en œuvre et de contrôle des Fonds. La cohérence, parce qu'il faut définir clairement les conditions minimales applicables au système de contrôle et d'audit à tous les niveaux du processus, ainsi que les tâches et les obligations respectives des différents intervenants. La transparence, parce qu'il est nécessaire que les différents acteurs des contrôles connaissent les résultats des contrôles de chaque partie, afin d'accroître l'efficacité, l'efficience et l'économie du processus. La sécurité, parce que la Commission devra disposer d'une garantie supplémentaire que les systèmes de gestion et de contrôle du programme sont en place et sont conformes aux conditions minimales définies dans le règlement avant de pouvoir procéder aux premiers remboursements intermédiaires, au

règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999 établissant un instrument structurel de pré-adhésion (JO L 161 du 26.06.1999 p. 73).

travers d'une évaluation initiale de ces systèmes établie par un auditeur indépendant de l'Etat membre, agréé au préalable, et remise en même temps que la description des systèmes.

En outre, la Commission a proposé que son degré d'intervention dans les contrôles, soit proportionné au niveau de risque escompté d'irrégularités. Et dès lors, sa proposition prévoit que lorsqu'elle dispose d'une assurance sur l'existence et le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle nationaux, elle peut légitimement fonder sur les résultats des contrôles nationaux son assurance sur la légalité et la régularité des dépenses déclarées, et ainsi réduire ses propres contrôles à des circonstances exceptionnelles.

Selon la même approche basée sur l'appréciation du risque, la Commission a proposé que le degré d'intervention communautaire dans les procédures de gestion et de contrôle dépende aussi de l'importance de la contribution communautaire à l'intervention. Le principe suivi est que la réglementation communautaire définit un socle commun de conditions minimales auxquelles tous les systèmes de gestion et de contrôle interne impliqués dans la gestion des Fonds communautaires doivent en tout état de cause se conformer, et qu'elle permette en même temps aux Etats membres d'appliquer leur propres règles et structures de gestion et de contrôle lorsque les taux de co-financement nationaux sont largement prépondérants et que le volume de la contribution communautaire soit inférieur à un seuil déterminé. Ce régime ne peut en tout état de cause s'appliquer que si la Commission a reçu une assurance sur la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle nationaux.

Dans le contexte du cadre général esquissé, il convient de décrire les orientations plus spécifiques relatives aux partages des responsabilités qui ont guidé la Commission dans la formulation de ses propositions.

A. Les responsabilités de la Commission

La Commission a l'obligation de proposer une législation qui définisse clairement les responsabilités et les obligations des deux acteurs de la gestion partagée, ainsi que les modalités de leur coopération.

Celles-ci incluent tout d'abord la définition de standards minimum indispensables auxquels doivent répondre les systèmes de gestion et de contrôle nationaux ainsi que les corrections financières à prendre en cas d'irrégularités indiquant la non-conformité de ces systèmes.

Une législation claire doit aussi définir que le rôle de la Commission, du point de vue de la gestion budgétaire, est de superviser l'existence et le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle nationaux, et doit décrire comment ceci s'effectuera afin de prévenir les irrégularités.

Il en résulte qu'en ce qui concerne l'audit, la Commission continuera à se concentrer sur l'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle ainsi que sur les faiblesses procédurales et de gestion identifiées, sur base d'une analyse de risque, sans pour autant renoncer au droit d'effectuer des contrôles sur des opérations individuelles en tant que de besoin par exemple en cas de défaillance de l'Etat membre pour poursuivre une irrégularité.

B. Responsabilité des Etats membres

Le rôle des Etats membres doit être focalisé sur leurs obligations:

- De fournir une assurance adéquate à la Commission, au début, avant la mise en œuvre du programme et avant de pouvoir procéder aux paiements intermédiaires, délivrée par un organisme indépendant approuvé par la Commission, qui attestera de la qualité et la conformité de leurs systèmes de gestion et de contrôle par rapport aux normes définies, et qui certifiera que leur système comptable est correct. Si cette assurance est assortie de réserves, l'Etat membre devra présenter un plan d'actions de correction à réaliser. Seule la mise en œuvre satisfaisante des corrections du système de gestion et de contrôle prévues dans le plan d'actions permettront à la Commission d'effectuer les paiements intermédiaires.
- De fournir une assurance annuelle délivrée par une autorité d'audit sur les dépenses déclarées et le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle et/ou la détection et la correction des faiblesses identifiées suite aux contrôles sur place de l'utilisation des Fonds structurels entrepris.
- De fournir une déclaration de validité des montants certifiés à la clôture des programmes opérationnels sur base des audits et des contrôles des opérations effectués en cours de programmation.

Les Etats membres devront appliquer en premier ressort les corrections financières aux bénéficiaires des Fonds en cas de non-respect des conditions d'attribution de la subvention des Fonds structurels et déduire les dépenses concernées des déclarations aux Fonds structurels.

C. Conséquences du non-respect

Comme indiqué dans le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, une application du principe d'efficacité et une simplification accrue dans la gestion et les contrôles financiers doivent s'accompagner de sanctions plus fermes et de mesures visant à un recouvrement rapide en cas d'irrégularités ou de fraude. La réglementation doit prévoir les conséquences claires, notamment en termes de flux financiers, dans le cas où les principes et standards minima ne seraient pas respectés au démarrage du programme ou en cas de détection d'insuffisance dans les systèmes nationaux de contrôle pouvant mener à des irrégularités ou des fraudes en cours de mise en œuvre du programme, et non corrigée par l'Etat membre.

En outre, la réglementation doit prévoir les modalités à travers lesquelles la Commission effectuera les corrections financières dans l'hypothèse où l'Etat membre n'aurait pas pris les mesures adéquates pour respecter ses obligations.

De plus, la Commission ne devrait pas hésiter à recourir à la procédure en manquement prévue aux articles 226 et 228 du traité CE si les Etats membres ne remplissent pas leurs obligations.