

AVIS N° 2/2005**de la Cour des comptes des Communautés européennes sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion [COM(2004) 492 final du 14 juillet 2004]**

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2005/C 121/02)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
OBSERVATIONS DE NATURE GÉNÉRALE	1-29	15
OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES	30	18

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 5, 10, 158 à 162, 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, et ses articles 274 et 279,

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⁾ ainsi que ses modalités d'application ⁽²⁾,

vu la demande d'avis formulée par le Conseil et parvenue à la Cour des comptes le 3 janvier 2005,

vu la proposition de règlement général présentée par la Commission ⁽³⁾,

vu l'analyse d'impact élargie sur la proposition de paquet législatif portant révision des règlements applicables à la gestion des fonds structurels et de cohésion ⁽⁴⁾,

vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les responsabilités respectives des États membres et de la Commission dans la gestion partagée des Fonds structurels et du Fonds de cohésion ⁽⁵⁾,

vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Construire notre avenir commun, défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie» ⁽⁶⁾,

vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 ⁽⁷⁾,

vu son avis n° 2/2004 ⁽⁸⁾ sur le modèle de contrôle unique,

considérant que, en vertu de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, celle-ci n'intervient dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée peuvent, en raison de sa dimension ou de ses effets, être mieux réalisés au niveau communautaire;

considérant que, aux termes de l'article 274 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission exécute le budget sous sa propre responsabilité, conformément au principe de la bonne gestion financière, et que les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément à ce principe;

⁽¹⁾ JO L 248 du 16.9.2002.

⁽²⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 (JO L 357 du 31.12.2002).

⁽³⁾ COM(2004) 492 final du 14 juillet 2004.

⁽⁴⁾ SEC(2004) 924 du 14 juillet 2004.

⁽⁵⁾ COM(2004) 580 final du 6 septembre 2004.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final du 10 février 2004.

⁽⁷⁾ COM(2004) 487 final du 14 juillet 2004.

⁽⁸⁾ JO C 107 du 30.4.2004.

considérant que l'exécution budgétaire dans le domaine des Fonds structurels et du Fonds de cohésion s'exerce dans le cadre d'une gestion partagée avec les États membres, telle que prévue à l'article 53, paragraphe 3, du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes; que l'article 54 de ce même règlement prescrit que les tâches d'exécution déléguées doivent être exactement définies et entièrement contrôlées dans l'usage qui en est fait;

considérant qu'un contrôle interne efficient et efficace du budget de l'Union européenne comporte la définition d'objectifs clairs et cohérents, en assurant une coordination efficace, en produisant des informations relatives aux coûts et aux avantages ainsi qu'en garantissant une application uniforme des règles;

considérant que les systèmes de contrôle interne portant sur les recettes et les dépenses de l'Union européenne devraient fournir l'assurance raisonnable que les recettes sont perçues et les dépenses exécutées conformément aux dispositions légales en vigueur et gérées selon le principe de l'optimisation des ressources,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

OBSERVATIONS DE NATURE GÉNÉRALE

Introduction

1. La proposition de règlement confirme dans les traits essentiels le cadre mis en place dans les périodes de programmation précédentes. Elle se veut également vouée à une plus grande simplification en ce qui concerne notamment les instruments financiers, le choix des thèmes et plus en général les systèmes de mise en œuvre, de gestion et de contrôle. La Cour a considéré tout spécialement les conséquences des mesures proposées en matière de gestion financière et de contrôle.

La responsabilité d'exécution du budget communautaire

2. Le cadre juridique d'exécution du budget communautaire est fixé par l'article 274 du traité CE, suivant lequel la Commission exécute le budget, sous sa propre responsabilité et, en coopération avec les États membres, conformément au principe de la bonne gestion financière.

3. Dans le contexte des différents modes d'exécution du budget communautaire, les actions structurelles figurent parmi les domaines dits «à gestion partagée» ou «des tâches d'exécution du budget sont déléguées à des États membres» ⁽⁹⁾. La gestion et le contrôle des actions structurelles concernent non seulement plusieurs services de la Commission mais aussi des centaines d'administrations et d'organismes des États membres aux niveaux national, régional et local. Ces actions pourraient représenter à l'avenir près de la moitié des crédits du budget communautaire.

⁽⁹⁾ Article 53, paragraphe 3, du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

4. La réglementation actuelle sur les actions structurelles [règlement (CE) n° 1260/1999] dispose déjà:

- a) qu'«en application du principe de subsidiarité, la mise en œuvre des interventions relève de la responsabilité des États membres [...], sans préjudice des compétences de la Commission, en particulier en matière d'exécution du budget général des Communautés européennes» (article 8, paragraphe 3);
- b) que «sans préjudice de l'article 8, paragraphe 3, l'autorité de gestion [...] est responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion et de la mise en œuvre [...]» (article 34, paragraphe 1);
- c) que «sans préjudice de la responsabilité de la Commission dans l'exécution du budget général de l'Union européenne, les États membres assument en premier ressort la responsabilité du contrôle financier de l'intervention [...]» (article 38, paragraphe 1).

5. La proposition de règlement dans son article 12 fait référence à la gestion partagée au sens de l'article 53, paragraphe 3, du règlement financier. Néanmoins, la référence à la responsabilité finale de la Commission ne figure pas dans le texte de la proposition. Ainsi, l'article 12, paragraphe 1, dernière phrase, précise que «les États membres et la Commission veillent au respect de l'application du principe de bonne gestion financière [...]»; l'article 12, paragraphe 2, limite essentiellement les responsabilités de la Commission en matière d'exécution du budget à l'assurance «de l'existence et du bon fonctionnement dans les États membres des systèmes de gestion et de contrôle [...]»; l'article 69, paragraphe 1, présente les États membres comme seuls responsables: «les États membres sont responsables de la bonne gestion financière des programmes opérationnels ainsi que de la légalité et de la régularité des transactions sous-jacentes.» De plus, ce sont les États membres qui se voient confier une obligation générale de garantir la conformité des interventions au droit communautaire [article 39, point f), article 59, point a), article 60, point b) ii), et article 66, paragraphe 2, point g)]. Or, le fait que des tâches d'exécution soient déléguées aux États membres ne saurait limiter la responsabilité finale de la Commission. Dans un contexte où les États membres sont à la fois bénéficiaires des fonds communautaires et responsables de la mise en œuvre des actions, seule la Commission peut assurer une application cohérente et conséquente des objectifs communautaires. Il est dès lors impératif que le concept de responsabilité finale de la Commission, tel que prévu à l'article 274 du traité CE, soit repris de manière non équivoque dans les articles traitant de la responsabilité des États membres.

6. Il y a lieu de relever que si la Commission n'était plus le responsable final de l'exécution du budget, le processus financier communautaire perdrait beaucoup de sa signification, notamment en ce qui concerne la procédure de décharge. Les recommandations venant des autorités budgétaires (article 276, paragraphe 3, du traité CE) seraient en fait dépourvues de tout impact pratique.

Le cadre réglementaire proposé

Les conditions d'un cadre de contrôle adéquat

7. Pour permettre à la Commission d'exercer sa responsabilité finale dans l'exécution budgétaire, la proposition de règlement devrait prendre en compte les éléments clés suivants qui sont à la base de l'avis n° 2/2004 de la Cour sur le modèle de contrôle unique:

i) *Intensité des contrôles*

8. Dans la réglementation actuelle, il n'y a aucun élément concernant l'intensité du contrôle auprès du bénéficiaire final, qui devrait être fonction d'une comparaison entre le coût des contrôles à supporter par les États membres et par la Commission et les avantages qu'ils procurent. La question de la fixation d'un seuil de confiance et de matérialité acceptable n'est évoquée qu'indirectement [article 61, paragraphe 1, points e) ii) et g)]. Il serait souhaitable de prévoir de façon explicite des critères appropriés dans les modalités d'application visées à l'article 58, paragraphe 6. Il serait nécessaire également de définir les termes «assurance raisonnable» et «validité de la demande».

ii) *Définition de standards adéquats*

9. La référence aux «normes d'audit internationalement acceptées» [article 61, paragraphe 1, point a)] n'est pas suffisamment précise pour que les procédures de contrôle soient fondées sur des normes et des principes communs. Il y aurait lieu de prévoir, dans le cadre des modalités d'application précitées, une acceptation préalable qui englobe aussi bien l'audit des systèmes que celui des opérations elles-mêmes.

iii) *Encadrement des systèmes de gestion et de contrôle*

10. L'article 54 du règlement financier prévoit que les tâches d'exécution déléguées doivent être exactement définies et entièrement contrôlées dans l'usage qui en est fait. L'article 35, paragraphe 1, des modalités d'application de ce règlement précise que, en cas de gestion partagée, la Commission s'assure, par un examen préalable, sur pièces et sur place, de l'existence, de la pertinence et du bon fonctionnement des procédures et des systèmes dans les entités auxquelles elle confie la gestion. La proposition de règlement s'écarte de ces dispositions en ce qu'avant l'adoption par la Commission d'un programme opérationnel ce ne sont que les États membres qui doivent s'assurer de l'établissement de systèmes de gestion et de contrôle (article 70). Dans ces conditions, il serait souhaitable de prévoir, sinon une procédure d'agrément, au moins un encadrement par la Commission des processus de désignation des entités de gestion et de contrôle au niveau national. En outre, la création d'un organisme intermédiaire au niveau national, assurant le rôle d'interlocuteur vis-à-vis des autorités communautaires, serait tout aussi souhaitable.

11. Un renforcement significatif du contrôle communautaire devrait constituer la contre-partie indispensable d'un système dans lequel la gestion des projets relève des autorités nationales

et régionales ⁽¹⁾. Les conditions que l'on vient d'énoncer sont d'autant plus importantes que dorénavant les règles d'éligibilité des dépenses seront établies pour l'essentiel au niveau national.

La responsabilité en matière de légalité et de régularité

12. Le règlement financier (article 60, paragraphe 1) prévoit que l'ordonnateur est chargé d'assurer la légalité et la régularité des dépenses. Il indique également (article 53, paragraphe 6) que, en cas de gestion partagée, les États membres vérifient régulièrement que les actions devant être financées par le budget communautaire ont été exécutées correctement, ils prennent les mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes et engagent des poursuites, le cas échéant, afin de récupérer les fonds indûment versés.

13. Face à ces dispositions, la proposition de règlement (article 69, paragraphe 1) confie aux États membres la responsabilité de la légalité et de la régularité des transactions sous-jacentes (paragraphe 5). Le transfert de responsabilité aux États membres qui en découle est d'ailleurs le corollaire de l'agrément de leur part des systèmes de gestion et de contrôle prévue à l'article 70.

14. Certes, en cas de doutes sur le fonctionnement des systèmes ou en cas d'irrégularités constatées ou présumées, la Commission pourrait interrompre le paiement pour une durée de six à douze mois (article 89). Il est également prévu que les États membres et la Commission puissent adopter des corrections financières (articles 99 et 100 de la proposition). Ces mesures ne sauraient toutefois constituer qu'un apport réduit et complémentaire à la nécessaire rigueur dans la gestion courante. Leur efficacité est essentiellement liée au nombre de contrôles effectués. D'autre part, les corrections financières n'intervenant qu'après les événements, elles ne pourraient pas à elles seules réparer toutes les conséquences d'opérations qui seraient exécutées en dehors des conditions réglementaires requises.

La responsabilité en matière de bonne gestion financière

15. L'article 60, paragraphe 1, du règlement financier indique que l'ordonnateur exécute les dépenses conformément aux principes de bonne gestion financière. L'article 27 de ce même règlement précise les conditions d'utilisation des crédits communautaires conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Cette disposition prévoit pour toute activité du budget la fixation d'objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés. La Commission est tenue de procéder à des évaluations ex ante et ex post, qu'elle communique ultérieurement aux administrations chargées de la dépense et aux autorités législatives et budgétaires.

⁽¹⁾ Voir l'avis n° 10/98 relatif à certaines propositions de règlements dans le cadre de l'Agenda 2000 (Fonds structurels, point 6.3) (JO C 401 du 22.12.1998).

16. La proposition de règlement confie aux États membres la responsabilité en matière de bonne gestion financière (article 69). Cette disposition se limite toutefois à viser l'existence d'«orientations appropriées» quant à la mise en place des systèmes de gestion et de contrôles susceptibles de garantir que les crédits communautaires soient utilisés d'une manière «efficace et correcte». Lorsqu'il est question d'efficacité ⁽²⁾, la proposition de règlement se réfère presque exclusivement aux systèmes de gestion et de contrôle, et implicitement à ceux concernant la seule légalité et régularité. L'article 59 de la proposition se borne à confier à l'autorité de gestion la responsabilité de la gestion et de la mise en œuvre des programmes d'une «manière efficace, effective et correcte» et finalement se réfère [point e)] aux standards de qualité convenus entre la Commission et les États membres pour ce qui est des évaluations ex ante.

17. Pour ce qui est plus particulièrement des évaluations, la proposition de règlement prévoit que les modalités méthodologiques et les standards applicables (article 45, paragraphe 5) seront convenus entre la Commission et les États membres [article 59, point e)]. La qualité de ces standards sera particulièrement importante dans le cadre des évaluations ex ante qui sont confiées aux États membres (article 46, paragraphes 2 et 3) et qui doivent entre autres identifier la valeur ajoutée communautaire des programmes opérationnels.

18. Il est donc particulièrement important que les modalités d'application à arrêter par la Commission en vertu de l'article 58, paragraphe 6, de la proposition de règlement apportent toutes les précisions nécessaires à ces fins.

La rétention des pièces justificatives

19. L'article 88 de la proposition de règlement indique que les documents justificatifs des dépenses sont tenus à la disposition de la Commission et de la Cour des comptes pour une durée minimale de trois ans après la clôture. En ce qui concerne les interventions cofinancées, dont l'éligibilité des dépenses est largement empruntée aux règles nationales, il serait souhaitable de prévoir expressément que le délai de trois ans ne préjuge pas des dispositions nationales prévoyant des délais plus longs.

20. Ces commentaires s'appliquent également en cas de clôture partielle des programmes opérationnels (article 97). Dans ce cas spécifique, par dérogation à la règle générale (article 88), le délai de rétention des pièces justificatives court à compter de la clôture partielle (article 98, paragraphe 2). Le contrôle en fin de période de programmation de l'ensemble d'un programme opérationnel en serait fortement limité, les pièces justificatives des opérations clôturées précédemment pouvant dès lors ne plus être disponibles. La Cour considère qu'une telle éventualité est de nature à empiéter sur ses prérogatives de contrôle telles que prévues à l'article 248 du traité CE.

Une efficacité accrue des interventions

La programmation et la fixation d'objectifs

21. D'après la proposition de la Commission, chaque État membre devra élaborer un «cadre de référence stratégique national» qui soit cohérent avec les «orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion économique, sociale et territo-

⁽²⁾ Par exemple l'article 57, points d), f) et h), l'article 61, paragraphe 1, point a), l'article 70, paragraphe 1, l'article 71, paragraphe 2, et l'article 72, paragraphe 2.

riale», à adopter par le Conseil (article 23). On observe toutefois que le «cadre de référence stratégique national» ne concerne pas l'objectif «coopération territoriale européenne».

22. Le contenu du «cadre de référence stratégique national» (article 25) n'est pas suffisamment précis (en termes de mesures, allocations de ressources et effets attendus) pour assurer une information détaillée sur la stratégie de développement national et régional. Les «priorités thématiques et territoriales», destinées à circonscrire les actions à financer, ne sont pas précisées non plus. Ce cadre risque d'ailleurs d'être limité aux seuls domaines concernés par les interventions cofinancées. Dès lors la Commission, qui est appelée à adopter les cadres, ne serait pas en mesure de mettre l'accent sur tel ou tel aspect dans les programmes opérationnels.

23. Les programmes opérationnels sont aussi caractérisés par un manque de précision, aucune information n'étant demandée sur les différentes mesures visant à réaliser les objectifs des axes prioritaires. Cela empêche tout arbitrage entre mesures. Les objectifs spécifiques seraient quantifiés à l'aide d'indicateurs de réalisation, de résultats et d'impact, en nombre limité. Par rapport à la réglementation actuelle, la description des modalités de gestion du programme opérationnel n'est plus prévue (article 36). Ainsi, ni le «cadre de référence stratégique national» ni les programmes opérationnels ne seraient plus de véritables instruments de gestion et de suivi pour la Commission. Dès lors, la manière dont elle pourra s'assurer qu'une coordination avec les programmes opérationnels aura été mise en place au niveau national n'est pas claire.

Une meilleure intégration des interventions

24. La justification du maintien de Fonds séparés (par rapport à un possible regroupement de Fonds, tel que mentionné à l'article 161 du traité CE) n'est pas abordée dans l'analyse d'impact élargie alors qu'elle mériterait une analyse approfondie des avantages et des inconvénients des différentes options possibles. L'analyse d'impact élargie fournit pourtant des arguments en faveur de la création d'un seul Fonds. Il est en effet affirmé que pour l'objectif n° 2 actuel, la relative dispersion thématique des projets financés, en même temps que le fractionnement induit par le zonage, n'ont pas permis de mettre en œuvre les politiques appropriées. En outre, les synergies FEDER/FSE dans le cadre de l'objectif n° 3 n'ont pas pu être suffisamment exploitées. On admet donc la nécessité:

- d'une plus grande concentration thématique en faveur de la compétitivité,
- d'une plus grande complémentarité entre FEDER et FSE en dehors de l'objectif «convergence».

25. L'établissement du principe «un Fonds/un programme opérationnel», inspiré par l'objectif de simplification, n'est pas de nature à favoriser la recherche des synergies nécessaires.

26. Il est notamment difficile de justifier dans le cadre de l'objectif «convergence» la séparation entre FEDER et Fonds de cohésion. Ces Fonds se retrouvent en principe dans les mêmes programmes opérationnels et concernent les mêmes thèmes (infrastructures de transport, projet/action dans le domaine de l'environnement). Leurs actions/projets sont souvent complémentaires (par exemple, le Fonds de cohésion finançant une partie d'autoroute, le FEDER l'autre). La distinction se situe au niveau de l'éligibilité des régions/États [respectivement moins de 75 % de la moyenne communautaire du produit intérieur brut (PIB) par habitant (Fonds structurels), moins de 90 % de la moyenne communautaire du revenu national brut (RNB) par habitant (Fonds de cohésion)], au niveau des plafonds de participation

[article 51: 85 % pour le Fonds de cohésion, 75 % pour le FEDER, bien que le taux maximal pour le FEDER puisse atteindre 85 % dans des cas spécifiques (article 51, paragraphe 4, et article 52, paragraphe 1) et au niveau du préfinancement (article 81) représentant 7 % pour les Fonds structurels et 10,5 % pour le Fonds de cohésion. Les actions FEDER et les projets Fonds de cohésion sont souvent gérés par les mêmes entités publiques. Les notions de grand projet et de projet générateur de recettes sont valables tant pour le FEDER que pour le Fonds de cohésion. Pour des raisons de cohérence, il serait approprié de n'avoir qu'un Fonds, du moins pour le FEDER et le Fonds de cohésion, les différences citées ci-dessus ne constituant pas des obstacles majeurs.

27. Si l'on se réfère à l'article 3, paragraphe 2, de la proposition, il est difficile de distinguer clairement entre les actions visées au point a) et celles visées au point b). La vraie différence semble bien être «territoriale» (zones éligibles) et «financière» (concours consentis).

28. D'un point de vue pratique, la disposition de l'article 33 (un seul Fonds qui finance, avec 5 % au maximum pouvant venir d'un autre Fonds) est une complication supplémentaire engendrée par l'existence de plusieurs fonds.

Un appareil administratif adéquat au niveau de la Commission

29. La Cour a fait état dans le passé ⁽¹⁾ de plusieurs retards imputables aux services de la Commission dans les différentes phases de programmation ou dans l'exécution des contrôles. Il est dès lors indispensable que des structures administratives ainsi que des procédures adéquates soient mises en place. En outre, des délais précis devraient être fixés dans plusieurs dispositions proposées (article 31, paragraphe 5, article 32, paragraphe 2, article 40, paragraphe 3, article 85, paragraphe 2, et article 96, paragraphe 1). Il paraît également utile que la stratégie d'audit, l'allocation des ressources et le niveau d'assurance exigé soient établis de façon commune par les services responsables des différents Fonds.

OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES

30. La Cour présente dans le tableau suivant des observations spécifiques. Dans cette partie, le manque de précisions concernant certains délais ou certaines expressions utilisées est noté à plusieurs reprises. Cela risque d'amener à des interprétations divergentes et de miner la portée juridique des dispositions concernées.

⁽¹⁾ Voir par exemple les rapports spéciaux n° 10/2001 relatif au contrôle financier des Fonds structurels (JO C 314 du 8.11.2001) et n° 7/2003 relatif à la mise en œuvre de la programmation des interventions de la période 2000-2006 dans le cadre des Fonds structurels (JO C 174 du 23.7.2004).

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 3, paragraphe 1</i></p> <p>1. L'action menée par la Communauté au titre de l'article 158 du traité CE vise à renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté élargie pour favoriser un développement harmonieux, équilibré et durable de la Communauté. Cette action est conduite avec l'aide des Fonds, de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des autres instruments financiers existants. Elle vise à répondre aux défis liés aux disparités économiques, sociales et territoriales accrues en particulier dans les États et les régions en retard de développement, à l'accélération des restructurations économiques et sociales et au vieillissement de la population. L'action des Fonds intègre, au niveau national et régional, les priorités de la Communauté en faveur d'un développement durable en renforçant la croissance, la compétitivité et l'emploi, l'inclusion sociale, ainsi que la protection et la qualité de l'environnement.</p>	<p>La référence aux actions visées à l'article 158 du traité CE est incomplète car le développement rural en est exclu. Plus loin (paragraphe 3) on indique néanmoins que l'intervention des Fonds soutient de façon appropriée la revitalisation des territoires ruraux et des zones dépendant de la pêche par la diversification économique, ainsi que les zones de montagne.</p>
<p><i>Article 3, paragraphe 2</i></p> <p>2. Dans cette perspective, le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, la Banque européenne d'investissement (BEI) et les autres instruments financiers communautaires existants contribuent, chacun de façon appropriée, à la réalisation des trois objectifs suivants:</p> <p>a) l'objectif «convergence» vise à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi basée sur l'augmentation et l'amélioration de la qualité de l'investissement en capital physique et humain, le développement de l'innovation et de la société de la connaissance, l'adaptabilité aux changements économiques et sociaux, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que l'efficacité administrative. Cet objectif constitue la priorité des Fonds;</p> <p>(...)</p>	<p>La proposition de règlement inclut l'«efficacité administrative» parmi les actions à financer dans le cadre de l'objectif «convergence». Le concept d'«efficacité administrative», repris également à l'article 25, paragraphe 3, point b), et à l'article 26, paragraphe 3, point c), mériterait une clarification d'autant plus que la proposition de règlement utilise également le concept de «capacité administrative» (article 44, paragraphe 1).</p>
<p><i>Article 5, paragraphes 1 et 2</i></p> <p>1. Les régions éligibles à un financement par les Fonds structurels au titre de l'objectif «convergence» sont des régions correspondant au niveau II de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS II) au sens du règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant, mesuré en standards de pouvoir d'achat et calculé à partir des données communautaires des trois dernières années disponibles au [...], est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.</p> <p>2. Les régions de niveau NUTS II dont le PIB par habitant, mesuré en standards de pouvoir d'achat et calculé à partir des données communautaires des trois dernières années disponibles au [...], est compris entre 75 et [...] % de la moyenne communautaire sont éligibles, sur une base transitoire et spécifique, au financement par les Fonds structurels.</p>	<p>La détermination des régions éligibles en fonction du seul PIB est inadéquate par rapport au caractère multidimensionnel de l'écart de développement. L'on ne saurait en effet faire abstraction d'aspects comme l'équipement en infrastructures de base, le taux de chômage, la productivité du travail, la structure économique, l'éducation et la formation, la qualité de l'environnement, l'émigration, la recherche et développement.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 5, paragraphe 2</i></p> <p>2. Les régions de niveau NUTS II dont le PIB par habitant, mesuré en standards de pouvoir d'achat et calculé à partir des données communautaires des trois dernières années disponibles au [...], est compris entre 75 et [...] % de la moyenne communautaire sont éligibles, sur une base transitoire et spécifique, au financement par les Fonds structurels.</p>	<p>Il y aurait lieu de préciser le (deuxième) pourcentage de la moyenne communautaire.</p>
<p><i>Article 6, paragraphe 1</i></p> <p>1. Les zones éligibles au financement par les Fonds structurels au titre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi» sont celles qui ne sont pas couvertes par l'article 5, paragraphes 1 et 2. Lorsqu'il présente le cadre de référence stratégique national visé à l'article 25, chaque État membre concerné indique les régions NUTS I ou NUTS II pour lesquelles sera présenté un programme pour le financement par le FEDER.</p>	<p>On doit relever que l'objectif «compétitivité régionale et emploi» a une couverture géographique potentiellement très large et donc non sélective. Il conviendrait de définir des critères pour l'éligibilité à cet objectif.</p>
<p><i>Article 7, paragraphes 1 et 2</i></p> <p>1. Aux fins de la coopération transfrontalière, les régions de niveau NUTS III de la Communauté situées le long des frontières terrestres internes et de certaines frontières terrestres externes, ainsi que certaines régions de niveau NUTS III situées le long des frontières maritimes séparées, en règle générale, par un maximum de 150 kilomètres, prenant en compte les ajustements potentiels nécessaires pour assurer la cohérence et la continuité de l'action de coopération, sont éligibles au financement. Immédiatement après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 104, paragraphe 2, la liste des régions éligibles. La liste est valable du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013.</p> <p>2. Aux fins de la coopération transnationale, sur la base des orientations stratégiques visées aux articles 23 et 24, la Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 104, paragraphe 2, les zones transnationales éligibles au financement au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne. La liste est valable du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013.</p>	<p>La proposition de l'objectif «coopération territoriale européenne» aurait dû être précédée d'une analyse de la situation de ces zones et d'une définition claire de leurs besoins dans un but de concentration des efforts. Les dispositions concernant le choix des zones éligibles devraient être complétées par des critères définis avec précision par le règlement, et notamment par leur pondération.</p>
<p><i>Article 10, paragraphe 3</i></p> <p>3. Chaque année, la Commission consulte les organisations représentant les partenaires sociaux au niveau européen sur l'intervention des Fonds.</p>	<p>L'article 10, paragraphe 1, point b), se réfère aux partenaires économiques et sociaux. Il serait souhaitable que la même expression soit utilisée au paragraphe 3.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 13</i></p> <p>1. Les contributions des Fonds structurels ne se substituent pas aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'État membre.</p> <p>2. Pour les régions concernées par l'objectif «convergence», la Commission et l'État membre établissent le niveau des dépenses structurelles publiques ou assimilables que l'État membre maintient dans l'ensemble des régions concernées au cours de la période de programmation. Ces dépenses sont agréées par l'État membre et la Commission dans le cadre de référence stratégique national visé à l'article 25.</p> <p>3. Le niveau des dépenses visées au paragraphe 2 est au moins égal au montant des dépenses moyennes annuelles en termes réels atteint au cours de la période de programmation précédente. Le niveau des dépenses est déterminé en fonction des conditions macroéconomiques générales dans lesquelles s'effectue le financement et en tenant compte de certaines situations économiques spécifiques, à savoir les privatisations ainsi qu'un niveau extraordinaire de la dépense structurelle publique ou assimilable de l'État membre durant la période de programmation précédente.</p> <p>4. Pour l'objectif «convergence», la Commission procède en concertation avec l'État membre à une vérification de l'additionnalité à mi-parcours en 2011 et ex post à la date du 30 juin 2016. Lorsque l'État membre ne respecte pas au 30 juin 2016 l'additionnalité convenue, la Commission procède à une correction financière selon la même procédure que celle visée à l'article 101.</p>	<p>Une procédure de contrôle de l'application du principe de l'additionnalité n'est prévue que pour l'objectif «convergence». Pour les deux autres objectifs, qui représentent environ 20 % des crédits, aucune disposition n'est envisagée. Seul l'exposé des motifs (point 5.3) précise que ce contrôle appartient aux États membres en application du principe de proportionnalité. Il n'est pas non plus prévu que la Commission soit informée des résultats des contrôles des États membres. Cela constitue un changement par rapport à la réglementation actuelle [article 11, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1260/1999].</p>
<p><i>Article 13, paragraphe 3</i></p> <p>3. Le niveau des dépenses visées au paragraphe 2 est au moins égal au montant des dépenses moyennes annuelles en termes réels atteint au cours de la période de programmation précédente.</p> <p>Le niveau des dépenses est déterminé en fonction des conditions macroéconomiques générales dans lesquelles s'effectue le financement et en tenant compte de certaines situations économiques spécifiques, à savoir les privatisations ainsi qu'un niveau extraordinaire de la dépense structurelle publique ou assimilable de l'État membre durant la période de programmation précédente.</p>	<p>La possibilité de prise en compte des conditions macroéconomiques générales ainsi que de certaines situations économiques spécifiques, sans précisions ultérieures, ouvre une marge d'appréciation potentiellement très large.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 16, paragraphe 1</i></p> <p>1. Les ressources globales pour l'objectif «convergence» s'élèvent à 78,54 % des ressources visées à l'article 15 (c'est-à-dire un total de 264 milliards d'euros) et sont réparties entre les différentes composantes comme suit:</p> <p>a) 67,34 % pour le financement visé à l'article 5, paragraphe 1, en utilisant la population éligible, la prospérité régionale, la prospérité nationale et le chômage comme critères de calcul des ventilations indicatives par État membre;</p> <p>b) 8,38 % pour le soutien transitoire et spécifique visé à l'article 5, paragraphe 2, en utilisant la population éligible, la prospérité régionale, la prospérité nationale et le chômage comme critères de calcul des ventilations indicatives par État membre;</p> <p>c) 23,86 % pour le financement visé à l'article 5, paragraphe 3, en utilisant la population, le RNB par habitant en tenant compte de l'amélioration de la prospérité nationale au cours de la période précédente et de la superficie comme critères de calcul des ventilations indicatives par État membre, et</p> <p>d) 0,42 % pour le financement visé à l'article 5, paragraphe 4, en utilisant la population éligible comme critère de calcul des ventilations indicatives par État membre.</p>	<p>Il serait souhaitable d'indiquer la pondération entre les critères qui justifie l'allocation des fonds pour les différentes composantes.</p>
<p><i>Article 16, paragraphe 2</i></p> <p>2. La répartition annuelle des crédits visés au paragraphe 1, point b, est dégressive à partir du 1^{er} janvier 2007. Elle est inférieure en 2007 à celle de 2006, excepté pour les régions qui ne sont pas entièrement éligibles à l'objectif n^o 1 au 1^{er} janvier 2000 conformément au règlement (CE) n^o 1260/1999, pour lesquelles les crédits pour 2007 doivent être objectifs et équitables.</p>	<p>La notion «objectifs et équitables» n'est pas définie.</p>
<p><i>Article 17, paragraphe 1</i></p> <p>1. Les ressources globales pour l'objectif «compétitivité régionale et emploi» s'élèvent à 17,22 % des ressources visées à l'article 15 (c'est-à-dire un total de 57,9 milliards d'euros) et sont réparties entre les différentes composantes comme suit:</p> <p>a) 83,44 % pour le financement visé à l'article 6, paragraphe 1, en utilisant la population éligible, la prospérité régionale, le chômage, le taux d'emploi, le niveau éducatif des personnes employées et la densité de population comme critères de calcul des ventilations indicatives par État membre, et</p> <p>b) 16,56 % pour le soutien transitoire et spécifique visé à l'article 6, paragraphe 2, en utilisant la population éligible, la prospérité régionale, la prospérité nationale et le chômage comme critères de calcul des ventilations indicatives par État membre.</p>	<p>Il serait souhaitable d'indiquer la pondération entre les critères qui justifie l'allocation des fonds pour les différentes composantes.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 17, paragraphe 2</i></p> <p>2. Les crédits visés au paragraphe 1, point a), sont divisés également entre les programmes financés par le FEDER et ceux financés par le FSE.</p>	<p>Il serait souhaitable de préciser comment la répartition entre FEDER et FSE sera effectuée.</p>
<p><i>Article 17, paragraphe 4</i></p> <p>4. La répartition annuelle des crédits visés au paragraphe 1, point b, est dégressive à partir du 1^{er} janvier 2007. Elle est inférieure en 2007 à celle de 2006, excepté pour les régions dont l'éligibilité à l'objectif n° 1 conformément au règlement (CE) n° 1260/1999 a pris effet en 2004, pour lesquelles les crédits pour 2007 doivent être objectifs et équitables.</p>	<p>La notion «objectifs et équitables» n'est pas définie.</p>
<p><i>Article 22</i></p> <p>La Commission s'assure que le total annuel des allocations des Fonds pour tout État membre conformément au présent règlement, y compris la contribution du FEDER au financement du volet transfrontalier de l'instrument européen de voisinage et partenariat conformément au règlement (CE) n° [...] et de l'instrument de préadhésion conformément au règlement (CE) n° [...], de la part du Fonds européen agricole pour le développement rural conformément au règlement (CE) n° [...] issue de la section orientation du FEOGA, et du Fonds européen pour la pêche conformément au règlement (CE) n° [...] contribuant à l'objectif «convergence» ne dépasse pas 4 % du PIB de l'État membre concerné, tel qu'estimé au moment de l'adoption de l'accord interinstitutionnel.</p> <p>Les règlements relatifs aux instruments financiers évoqués autres que les Fonds comportent une disposition analogue.</p>	<p>En ce qui concerne le total annuel des allocations des Fonds pour tout État membre, l'idée du considérant 30, qui vise une affectation annuelle de crédits en fonction de la capacité d'absorption des États membres, n'a pas été reprise.</p>
<p><i>Article 24</i></p> <p>Les orientations stratégiques de la Communauté, prévues à l'article 23, sont adoptées selon la procédure prévue à l'article 161 du traité CE, au plus tard trois mois après l'adoption du présent règlement. La décision est publiée au <i>Journal officiel de l'Union européenne</i>. Les orientations stratégiques de la Communauté font l'objet, si nécessaire, d'une révision à mi-parcours selon la procédure prévue à l'article 161 du traité CE, pour tenir compte, notamment, de l'évolution des priorités de la Communauté.</p>	<p>Il y a également lieu de s'interroger sur les effets sur les cadres d'une éventuelle modification des orientations stratégiques communautaires. La révision des cadres n'est en effet prévue dans aucun des articles.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 25, paragraphe 3</i></p> <p>3. Le volet stratégique du cadre de référence stratégique national précise, pour les objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi», la stratégie retenue indiquant la cohérence des choix opérés avec les orientations stratégiques de la Communauté sur la base d'une analyse des disparités, des retards et des potentialités de développement au regard notamment des changements prévisibles de l'économie européenne et internationale. Elle spécifie:</p> <p>(...)</p> <p>b) pour l'objectif «convergence», l'action envisagée pour renforcer l'efficacité administrative de l'État membre, y compris pour la gestion des Fonds, et le plan d'évaluation visé à l'article 46, paragraphe 1;</p> <p>(...)</p>	<p>Il est dit dans le texte que la stratégie retenue spécifie «l'action envisagée pour renforcer l'efficacité administrative de l'État membre, y compris pour la gestion des Fonds». Le concept de «renforcement de l'efficacité administrative de l'État membre» semble ainsi pouvoir s'appliquer au-delà de la gestion des Fonds. Le risque est alors de financer un éventail d'actions très large.</p>
<p><i>Article 25, paragraphe 3</i></p> <p>3. Le volet stratégique du cadre de référence stratégique national précise, pour les objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi», la stratégie retenue indiquant la cohérence des choix opérés avec les orientations stratégiques de la Communauté sur la base d'une analyse des disparités, des retards et des potentialités de développement au regard notamment des changements prévisibles de l'économie européenne et internationale. Elle spécifie:</p> <p>(...)</p> <p>Pour en assurer le suivi, les principaux objectifs au titre des priorités visées au point a) sont quantifiés et des indicateurs de résultat et d'impact sont indiqués en nombre limité.</p>	<p>L'indication «en nombre limité» ne paraît pas appropriée, faute de précisions ultérieures. Il est primordial que les indicateurs choisis puissent traduire de manière adéquate les résultats atteints et leur impact.</p>
<p><i>Article 25, paragraphe 4</i></p> <p>4. Pour les objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi», le volet opérationnel comporte:</p> <p>a) la liste des programmes opérationnels et l'allocation indicative annuelle de chaque Fonds par programme, en assurant un équilibre approprié entre action régionale et action thématique. Cette liste inclut le montant de la réserve nationale pour imprévu visée à l'article 49;</p> <p>(...)</p>	<p>La notion d'«équilibre approprié» n'est pas définie.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 26, paragraphe 2</i></p> <p>2. Chaque État membre transmet à la Commission une proposition de cadre de référence stratégique national dans les plus brefs délais après l'adoption des orientations stratégiques de la Communauté. L'État membre peut présenter conjointement au cadre de référence stratégique national les programmes opérationnels visés à l'article 31. La Commission négocie cette proposition avec l'État membre.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans les plus brefs délais» par un délai précis.</p>
<p><i>Article 30</i></p> <p>Le rapport de la Commission prévu par l'article 159, deuxième alinéa, du traité CE comprend notamment:</p> <p>a) un bilan des progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale, y compris la situation et l'évolution socio-économique des régions, et la prise en compte de priorités de la Communauté;</p> <p>b) un bilan du rôle des Fonds, de la BEI et des autres instruments financiers, ainsi que l'effet des autres politiques communautaires et nationales dans la réalisation de ce processus. Le rapport est accompagné, le cas échéant, des propositions éventuelles concernant les actions et les politiques communautaires qu'il convient d'adopter pour renforcer la cohésion économique et sociale. En outre, il inclut, le cas échéant, des propositions concernant les ajustements liés à de nouvelles initiatives politiques de la Communauté dans les orientations stratégiques pour la cohésion. L'année au cours de laquelle il est présenté, ce rapport remplace le rapport annuel de la Commission prévu à l'article 28. Il fait l'objet d'un débat annuel selon la procédure visée à l'article 29.</p>	<p>Il serait souhaitable de prévoir expressément que le rapport sur la cohésion traite également de la dimension territoriale de la cohésion.</p>
<p><i>Article 31, paragraphe 3</i></p> <p>3. L'État membre soumet à la Commission une proposition de programme opérationnel comportant l'ensemble des éléments mentionnés à l'article 36 dans les plus brefs délais suivant la décision de la Commission visée à l'article 26 ou conjointement à la proposition de cadre de référence stratégique nationale visée à l'article 26.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans les plus brefs délais» par un délai précis.</p>
<p><i>Article 31, paragraphe 5</i></p> <p>5. La Commission adopte chaque programme opérationnel dans les plus brefs délais après sa soumission formelle par l'État membre.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans les plus brefs délais» par un délai précis (actuellement le délai est de cinq mois).</p>
<p><i>Article 32, paragraphe 2</i></p> <p>La Commission adopte une décision sur les demandes de révision des programmes opérationnels dans les plus brefs délais à compter de la soumission formelle de la demande par l'État membre.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans les plus brefs délais» par un délai précis.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 35, paragraphe 4</i></p> <p>4. La Commission peut, si elle le juge utile pour l'instruction des grands projets, inviter la BEI à analyser la qualité technique de ces derniers et leur viabilité économique et financière, notamment au regard des instruments d'ingénierie financière à mettre en œuvre ou à développer.</p>	<p>Le quatrième alinéa n'est pas de même nature que les trois premiers et serait sans doute mieux placé au niveau de l'article 40.</p>
<p><i>Article 36, paragraphe 1</i></p> <p>1. Les programmes opérationnels relatifs à l'objectif «convergence» et à l'objectif «compétitivité régionale et emploi» comportent:</p> <p>(...)</p> <p>c) une information sur les axes prioritaires et leurs objectifs spécifiques; ces objectifs sont quantifiés à l'aide d'indicateurs de réalisation, de résultats et d'impact en nombre limité compte tenu du principe de proportionnalité; ces indicateurs doivent permettre de mesurer l'avancement par rapport à la situation de départ et l'efficacité des objectifs mettant en œuvre les axes prioritaires;</p> <p>(...)</p>	<p>La notion «d'indicateurs en nombre limité compte tenu du principe de proportionnalité» devrait être précisée.</p>
<p><i>Article 36, paragraphe 4</i></p> <p>4. Les programmes opérationnels financés par le FEDER comportent en outre pour les objectifs «convergence» et «compétitivité régionale et emploi»:</p> <p>a) les actions pour la coopération interrégionale avec au moins une région d'un autre État membre dans chaque programme régional;</p> <p>(...)</p>	<p>Les actions visées relèvent plutôt de l'objectif «coopération territoriale européenne».</p>
<p><i>Article 40, paragraphe 3</i></p> <p>3. La Commission adopte une décision dans le plus bref délai à compter de la soumission par l'État membre ou l'autorité de gestion de l'ensemble des informations visées à l'article 39. Cette décision porte sur la description de l'objet physique, sur l'assiette sur laquelle le taux de cofinancement de l'axe s'applique, et sur l'échéancier annuel.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans le plus bref délai» par un délai précis.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 45, paragraphe 3</i></p> <p>3. Les activités d'évaluation, visées au paragraphe 1, sont organisées selon les cas, sous la responsabilité de l'État membre ou de la Commission, dans le respect du principe de proportionnalité et en partenariat entre la Commission et l'État membre. Les évaluations sont menées par des évaluateurs indépendants. Leurs résultats sont rendus publics, conformément au règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil.</p>	<p>La notion de «principe de proportionnalité» n'est pas définie.</p>
<p><i>Article 46, paragraphe 5</i></p> <p>5. Pendant la période de programmation, les États membres mènent des évaluations ponctuelles liées au suivi des programmes opérationnels lorsque leurs réalisations s'écartent de manière significative des objectifs initialement prévus et lors des propositions de révision substantielle des programmes opérationnels. Elles sont transmises au comité de suivi du programme opérationnel et à la Commission.</p>	<p>Les concepts «écart significatif par rapport aux objectifs initialement prévus» et «révision substantielle des programmes opérationnels» ne sont pas définis.</p> <p>La dernière observation ne se réfère qu'à la version française du texte, l'adjectif «substantiel» ne figurant pas dans toutes les versions linguistiques.</p>
<p><i>Article 48</i></p> <p>1. Dans le contexte de l'examen annuel visé à l'article 29, le Conseil décide en 2011 selon la procédure prévue à l'article 161 du traité CE d'allouer la réserve visée à l'article 20 par État membre afin de primer les progrès par rapport à la situation initiale:</p> <p>a) pour l'objectif «convergence», à partir des critères suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) l'accroissement du produit intérieur brut par habitant mesuré au niveau NUTS II par rapport à la moyenne communautaire, sur la base des données disponibles pour la période 2004-2010; ii) l'accroissement du taux d'emploi au niveau NUTS II sur la base des données disponibles pour la période 2004-2010; <p>b) pour l'objectif «compétitivité régionale et emploi», sur la base des critères suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) pro rata pour les régions ayant dépensé entre 2007 et 2010 au moins 50 % de leur allocation FEDER pour les mesures relatives à l'innovation comme définies à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° (...) du Parlement européen et du Conseil; ii) l'accroissement du taux d'emploi au niveau NUTS II sur la base des données disponibles pour la période 2004-2010. <p>2. Chaque État membre répartit les montants entre les programmes opérationnels en tenant compte des critères visés au paragraphe 1.</p>	<p>La mobilisation de la réserve de performance se fait pour l'essentiel par rapport à des critères dont il est très difficile d'établir le lien direct avec les actions faisant l'objet de l'intervention communautaire. L'évolution du PIB et du taux d'emploi dépend de facteurs bien plus complexes que les seuls programmes opérationnels, dont en plus l'impact financier est généralement limité par rapport à l'ensemble des investissements publics. En outre, la prise en compte de la seule évolution vers la hausse des indicateurs paraît réductrice, car la contribution des actions structurelles pourrait bien avoir concouru à réduire une baisse éventuelle.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 50</i></p> <p>La participation des Fonds est modulée en fonction des critères suivants:</p> <p>a) la gravité des problèmes spécifiques, notamment économiques, sociaux et territoriaux;</p> <p>b) l'intérêt que chaque axe prioritaire revêt pour mettre en œuvre les priorités de la Communauté telles que définies dans les orientations stratégiques de la Communauté;</p> <p>c) la protection et l'amélioration de l'environnement, principalement par l'application des principes de précaution, d'action préventive et du «pollueur payeur»;</p> <p>d) le taux de mobilisation des fonds privés, notamment dans le contexte des partenariats public-privé, dans les domaines concernés.</p>	<p>La pondération des critères à appliquer pour moduler les taux de participation des Fonds devrait être précisée.</p>
<p><i>Article 54, paragraphe 2</i></p> <p>2. La dépense publique d'un projet générateur de recettes est calculée sur la base du coût d'investissement, déduction faite de la valeur actualisée des recettes nettes de l'investissement sur une période de référence déterminée. Ce calcul tient compte de la rentabilité normalement attendue compte tenu de la catégorie d'investissement concernée, de l'application du principe «pollueur payeur» et, le cas échéant, du principe d'équité lié à la prospérité relative de l'État membre.</p>	<p>Les critères d'application du principe «pollueur payeur» et du principe d'équité lié à la prospérité relative de l'État membre ne sont pas précisés. La Commission devrait apporter son appui méthodologique en matière de fixation du taux d'intervention pour ces projets (article 40, paragraphe 2).</p>
<p><i>Article 55, paragraphe 1</i></p> <p>1. Une dépense est éligible à la participation des Fonds si elle a été effectivement payée par le bénéficiaire pour la mise en œuvre d'une opération entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2015. Les opérations cofinancées ne doivent pas être achevées avant la date de début d'éligibilité. Les dépenses relatives à un grand projet sont éligibles à compter de la soumission du grand projet à la Commission.</p>	<p>Il pourrait être utile de rendre cette règle plus flexible pour prévoir la prise en compte de travaux préparatoires aux actions à financer. Dès lors, la période d'éligibilité pourrait commencer le 1^{er} juillet 2006.</p>
<p><i>Article 55, paragraphe 3</i></p> <p>3. Les règles d'éligibilité des dépenses sont établies au niveau national sous réserve des exceptions figurant dans les règlements spécifiques à chaque Fonds. Elles couvrent l'intégralité des dépenses publiques déclarées au titre des programmes opérationnels.</p>	<p>L'application de règles d'éligibilité nationales sera difficile dans le cadre de l'objectif «coopération territoriale européenne», puisque les opérations financées relèvent de plusieurs États membres. Cet aspect n'est pas pris en considération.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 57, paragraphe 1</i></p> <p>1. Les systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels établis par les États membres respectent les mesures suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) une définition précise des fonctions des organismes concernés par la gestion et le contrôle et une répartition claire des fonctions à l'intérieur de chaque organisme; b) une séparation claire des fonctions entre les organismes concernés par la gestion, la certification des dépenses et le contrôle, ainsi qu'à l'intérieur de chaque organisme; c) pour chaque organisme, des ressources adéquates lui permettant de s'acquitter des fonctions qui lui ont été attribuées; d) un dispositif de contrôle interne efficace; e) des systèmes de comptabilité, de suivi et d'information financière fiables et informatisés; f) un système efficace de rapport et de suivi lorsque l'exécution des tâches est déléguée; g) l'existence de manuels de procédures concernant les fonctions à exécuter; h) un dispositif efficace pour l'audit du fonctionnement du système; i) des systèmes et des procédures pour garantir une piste d'audit suffisante; j) des procédures de rapport et de suivi des irrégularités et de recouvrement des montants indûment payés. 	<p>La proposition évoque (point j) les irrégularités. Il serait utile de se référer à une définition précise, d'autant plus que cette notion revient dans plusieurs dispositions successives (par exemple, article 69, paragraphe 3, article 73, paragraphe 4, article 89, paragraphe 1, et article 99). L'utilité d'une telle disposition est actuellement limitée par un manque de clarté quant aux données à transmettre.</p>
<p><i>Article 57, paragraphe 2</i></p> <p>2. Les mesures visées au paragraphe 1, points b), c), d), f) et h), sont proportionnelles au volume des dépenses publiques du programme opérationnel.</p>	<p>Il est envisagé d'appliquer plusieurs des mesures visées par cette disposition proportionnellement au volume des dépenses publiques du programme opérationnel. Ce concept est cependant peu précis pour en permettre une application conséquente. Aussi s'agit-il de dispositions (séparation des fonctions, ressources adéquates, dispositif de contrôle interne, de reporting et d'audit du fonctionnement du système) dont une application proportionnelle s'imagine difficilement. De plus, cette exception ne s'applique pas aux manuels de procédure sans pour autant qu'une définition ne soit prévue. Il serait également nécessaire de spécifier si le principe de proportionnalité est censé ou non s'appliquer à l'article 13 (vérification du principe d'additionnalité pour le seul objectif «convergence»), à l'article 46, paragraphe 3 (étendue globale ou spécifique de l'évaluation ex ante), à l'article 66, paragraphe 2 (contenu du rapport annuel et du rapport final d'exécution), et à l'article 73 (procédures relatives au contrôle).</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 61, paragraphe 1</i></p> <p>1. L'autorité d'audit d'un programme opérationnel est responsable en particulier des tâches suivantes:</p> <p>(...)</p> <p>b) elle assure que les audits des opérations sont réalisés sur la base d'un échantillon approprié pour vérifier les dépenses déclarées;</p> <p>(...)</p>	<p>La notion «échantillon approprié» devrait être définie dans les modalités d'application. En tout cas les exigences à retenir ne devraient pas être moindres que celles de la période 2000-2006.</p>
<p><i>Article 61, paragraphe 1</i></p> <p>1. L'autorité d'audit d'un programme opérationnel est responsable en particulier des tâches suivantes:</p> <p>(...)</p> <p>c) elle présente à la Commission dans les six mois suivant l'approbation du programme opérationnel une stratégie d'audit couvrant les organismes qui procéderont aux audits conformément aux points a) et b), la méthodologie des travaux, la méthode d'échantillonnage pour les audits sur les opérations et la planification indicative des audits pour garantir que les principaux organismes sont contrôlés et que les audits sont répartis uniformément au cours de la période de mise en œuvre du programme;</p> <p>(...)</p>	<p>Cette disposition vise à assurer le contrôle des «principaux organismes» sans toutefois en fournir la définition.</p>
<p><i>Article 61, paragraphe 1</i></p> <p>1. L'autorité d'audit d'un programme opérationnel est responsable en particulier des tâches suivantes:</p> <p>(...)</p> <p>e) au plus tard le 30 juin de chaque année de 2008 à 2016:</p> <p>i) elle établit un rapport annuel de contrôle fixant, en relation avec l'année précédente, les résultats des audits réalisés en conformité avec la stratégie d'audit en ce qui concerne le programme opérationnel et indiquant toute lacune constatée dans les systèmes de gestion et de contrôle du programme; les informations relatives aux années 2014 et 2015 peuvent être incluses dans le rapport final accompagnant la déclaration de validité, et</p> <p>ii) elle formule un avis basé sur les audits exécutés pour savoir si le système de gestion et de contrôle a fonctionné efficacement pour donner une assurance raisonnable sur l'exactitude des états des dépenses présentés à la Commission au cours de l'année ainsi que sur la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes;</p> <p>(...)</p>	<p>L'assurance de la Commission en ce qui concerne le contrôle des programmes opérationnels se fonde largement sur la transmission, par l'autorité d'audit, d'un rapport de contrôle annuel accompagné d'un avis. Cependant, le délai de transmission de ces documents (30 juin) ne permettra pas leur prise en compte ni dans le cadre des déclarations annuelles à établir par les directeurs généraux ni pour l'élaboration de la déclaration d'assurance par la Cour des comptes. Ces mêmes considérations sont applicables, mutatis mutandis, au rapport annuel prévu à l'article 66.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 63, paragraphe 2</i></p> <p>2. À sa propre initiative, un représentant de la Commission peut participer aux travaux du comité de suivi avec une voix consultative. Un représentant de la BEI et du FEI peut y participer avec une voix consultative pour les programmes opérationnels auxquels ils contribuent.</p>	<p>Contrairement à la réglementation actuelle [article 35, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999], la participation de la Commission aux comités de suivi est remise à l'initiative de celle-ci. Cette participation paraît par contre souhaitable pour faciliter l'échange d'informations ainsi que l'adoption en temps utile de mesures appropriées.</p>
<p><i>Article 65</i></p> <p>1. L'autorité de gestion et le comité de suivi veillent à la qualité de la mise en œuvre du programme opérationnel.</p> <p>2. L'autorité de gestion et le comité de suivi assurent le suivi au moyen d'indicateurs financiers, de réalisation, de résultat et d'impact définis dans le programme opérationnel. Lorsque la nature de l'intervention s'y prête, les statistiques sont ventilées par sexe et par classe de taille des entreprises bénéficiaires.</p> <p>3. La Commission, en partenariat avec les États membres, examine les indicateurs nécessaires au suivi et à l'évaluation du programme opérationnel.</p>	<p>Le principe devrait être posé que tout projet cofinancé est doté d'objectifs de réalisation et qu'il fait l'objet d'évaluation des résultats dans le cadre de l'article 65. La gestion par axe risque bien de ne produire que des informations de nature générale</p>
<p><i>Article 66, paragraphe 2</i></p> <p>2. Les rapports visés au paragraphe 1 contiennent les éléments suivants permettant d'appréhender la mise en œuvre du programme opérationnel:</p> <p>(...)</p> <p>j) l'utilisation des aides remboursées à l'autorité de gestion ou à une autre autorité publique pendant la durée du programme opérationnel. L'ampleur des informations transmises est proportionnée au montant des dépenses publiques totales du programme opérationnel concerné.</p> <p>(...)</p>	<p>Le rapport à appliquer entre l'ampleur des informations transmises et le montant des dépenses publiques devrait être précisé.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 73</i></p> <p>1. Pour les programmes dont le niveau de participation des crédits communautaires ne dépasse pas 33 % des dépenses publiques au titre du programme opérationnel et dont les montants des Fonds ne dépassent pas 250 millions d'euros, les dispositions de l'article 61, points c), d) et e) i), ne s'appliquent pas.</p> <p>2. Pour les programmes visés au paragraphe 1, l'État membre peut choisir d'établir conformément aux règles nationales les organismes et procédures remplissant les fonctions visées à l'article 59, point b), et aux articles 60 et 61. Lorsqu'un État membre choisit cette option, les dispositions de l'article 58, paragraphe 1, points b) et c), et de l'article 60, paragraphe 1, point c), ne s'appliquent pas. Lorsque la Commission adopte des modalités d'application des articles 59, 60 et 61, elle spécifie les dispositions qui ne s'appliquent pas aux États membres qui ont exercé l'option visée au premier alinéa.</p> <p>3. L'article 70, paragraphe 3, s'applique mutatis mutandis lorsqu'un État membre choisit l'option visée au paragraphe 2, premier alinéa.</p> <p>4. Pour tous les programmes opérationnels visés au paragraphe 1 et quelle que soit l'option retenue par un État membre, lorsqu'un avis sur la conformité du système ne comporte pas de réserves ou lorsque toutes les réserves ont été retirées à la suite de mesures de correction, la Commission peut informer l'État membre concerné qu'elle s'appuiera principalement sur l'avis formulé par l'autorité d'audit ou par l'organisme désigné par l'État membre lorsque celui-ci a eu recours à l'option mentionnée, en tant que base principale pour s'assurer du bien-fondé, de la légalité et de la régularité des dépenses déclarées et ne procédera à ses propres audits sur place que dans des circonstances exceptionnelles. Dans le cas où il y aurait des indications que des irrégularités n'ont pas été détectées dans un délai raisonnable par les autorités d'audit nationales ou n'ont pas fait l'objet des mesures de corrections appropriées, la Commission peut demander à l'État membre d'effectuer les audits conformément à l'article 71, paragraphe 3, ou elle peut, au titre de l'article 71, paragraphe 2, effectuer ses propres audits pour s'assurer du bien-fondé, de la légalité et de la régularité des dépenses.</p>	<p>Cette procédure allégée serait théoriquement applicable au cours de la période 2000-2006 à 33 programmes dans 10 États membres, pour un montant d'aide communautaire s'élevant à 3,8 milliards d'euros (soit 2 % de l'aide communautaire pour la période 2000-2006). Cette disposition encourage les États membres à profiter des mesures de simplification qui y sont associées et pourrait donc concerner davantage de programmes que l'on pourrait théoriquement estimer dans le cadre de la période de programmation actuelle. Il s'agit notamment de la dispense de soumettre une stratégie d'audit et le rapport annuel de contrôle (article 61, paragraphe 1), de la possibilité de désigner les organismes de gestion et de contrôle sur la base de règles nationales (articles 59 à 61), la dispense de désigner une autorité de certification et une autorité d'audit (article 58, paragraphe 1). En outre, lorsque le rapport de l'organisme attestant la conformité des systèmes a été accepté par la Commission, celle-ci n'effectuera ses contrôles qu'exceptionnellement.</p>
<p><i>Article 73, paragraphe 2</i></p> <p>2. Pour les programmes visés au paragraphe 1, l'État membre peut choisir d'établir, conformément aux règles nationales, les organismes et procédures remplissant les fonctions visées à l'article 59, point b), et aux articles 60 et 61. Lorsqu'un État membre choisit cette option, les dispositions de l'article 58, paragraphe 1, points b) et c), et de l'article 60, paragraphe 1, point c), ne s'appliquent pas. Lorsque la Commission adopte des modalités d'application des articles 59, 60 et 61, elle spécifie les dispositions qui ne s'appliquent pas aux États membres qui ont exercé l'option visée au premier alinéa.</p>	<p>La portée de l'option visée au premier alinéa doit pouvoir être appréciée dans sa totalité. Il n'est donc pas justifié de faire un renvoi à des modalités d'application ultérieures pour préciser les dispositions non applicables.</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 73, paragraphe 4</i></p> <p>4. Pour tous les programmes opérationnels visés au paragraphe 1 et quelle que soit l'option retenue par un État membre, lorsqu'un avis sur la conformité du système ne comporte pas de réserves ou lorsque toutes les réserves ont été retirées à la suite de mesures de correction, la Commission peut informer l'État membre concerné qu'elle s'appuiera principalement sur l'avis formulé par l'autorité d'audit ou par l'organisme désigné par l'État membre lorsque celui-ci a eu recours à l'option mentionnée, en tant que base principale pour s'assurer du bien-fondé, de la légalité et de la régularité des dépenses déclarées et ne procédera à ses propres audits sur place que dans des circonstances exceptionnelles.</p> <p>Dans le cas où il y aurait des indications que des irrégularités n'ont pas été détectées dans un délai raisonnable par les autorités d'audit nationales ou n'ont pas fait l'objet des mesures de corrections appropriées, la Commission peut demander à l'État membre d'effectuer les audits conformément à l'article 71, paragraphe 3, ou elle peut, au titre de l'article 71, paragraphe 2, effectuer ses propres audits pour s'assurer du bien-fondé, de la légalité et de la régularité des dépenses.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans un délai raisonnable» par un délai précis.</p>
<p><i>Article 79</i></p> <p>L'État membre veille à ce que l'organisme chargé d'effectuer les paiements s'assure que les bénéficiaires reçoivent la totalité des montants de la participation publique dans les plus brefs délais et dans leur intégralité. Il n'est appliquée aucune déduction, retenue, charge ultérieure spécifique ou autre forme équivalente aboutissant à la réduction de ces montants pour les bénéficiaires.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans les plus brefs délais» par un délai précis.</p>
<p><i>Article 85, paragraphe 2</i></p> <p>2. L'État membre et l'autorité de certification sont informés dans les meilleurs délais par la Commission de l'irrecevabilité d'une demande de paiement si l'une des conditions prévues au paragraphe 1 n'est pas remplie.</p>	<p>Il y aurait lieu de remplacer «dans les meilleurs délais» par un délai précis.</p>
<p><i>Article 90, paragraphe 1</i></p> <p>1. La Commission décide d'une rétention sur les paiements intermédiaires s'élevant à 20 % des sommes à rembourser par la Commission lorsque les éléments essentiels du plan d'actions correctives mentionné à l'article 70, paragraphe 3, ont été mis en œuvre et s'il a été mis fin aux faiblesses majeures mentionnées dans le rapport annuel de l'autorité d'audit du programme mentionné à l'article 61, point e) i), mais que des modifications résiduelles restent nécessaires pour que la Commission dispose d'une assurance raisonnable sur les systèmes de gestion et de contrôle.</p>	<p>Il serait souhaitable de mentionner également l'avis visé à l'article 61, point e) ii).</p>

PROPOSITION DE LA COMMISSION	OBSERVATIONS DE LA COUR
<p><i>Article 96, paragraphe 1</i></p> <p>1. La Commission informe en temps utile l'État membre et les autorités concernées lorsqu'il existe un risque que soit appliqué le dégagement d'office prévu à l'article 92. La Commission informe l'État membre et les autorités concernées du montant du dégagement d'office résultant des informations en sa possession.</p> <p>L'État membre dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de cette information pour donner son accord sur le montant en cause ou présenter ses observations. La Commission procède au dégagement d'office au plus tard neuf mois après l'échéance indiquée à l'article 92.</p>	<p>Il faudrait préciser l'expression «en temps utile».</p>
<p><i>Article 97</i></p> <p>1. Une clôture partielle des programmes opérationnels peut être effectuée selon une périodicité choisie par l'État membre.</p> <p>La clôture partielle concerne les opérations achevées et dont toutes les dépenses ont été payées par le bénéficiaire au plus tard le 31 décembre de l'année précédente. Est considérée comme achevée au sens du présent règlement une opération dont les activités ont été effectivement réalisées et ont fait l'objet d'une réception finale par le bénéficiaire ou d'un acte d'effet équivalent fourni par le bénéficiaire à l'autorité de gestion.</p> <p>2. Le montant des paiements correspondant aux opérations achevées est identifié dans les déclarations de dépenses.</p> <p>La clôture partielle est effectuée à condition que l'autorité de gestion transmette à la Commission, au plus tard le 30 juin de l'année en cours:</p> <p>a) une déclaration de dépenses relative à ces opérations;</p> <p>b) une déclaration sur la légalité et la régularité des transactions concernées par la déclaration de dépenses établie par l'autorité d'audit du programme visée à l'article 61.</p>	<p>Il est important que les procédures prévues en matière de clôtures partielles fournissent un même degré d'assurance quant à la légalité et la régularité des dépenses que celui qui résulterait de la déclaration à la clôture finale du programme opérationnel, notamment en ce qui concerne l'intensité et l'étendue des contrôles.</p>

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg le 18 mars 2005.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président