

inforegio

Bien gérer les Fonds structurels: un enjeu pour le développement de l'Union

Sommaire:

A. Les programmes:
typologie et plans de
financement

B. Les projets: éligibilité et
taux de cofinancement

C. La gestion et le suivi

D. L'allocation et le
paiement des fonds
européens

E. Les systèmes de contrôle

Les moyens financiers attribués aux Fonds structurels européens n'ont cessé de croître depuis 1989: 64 milliards d'euros (prix 1989) pour la période 1989-1993, 155 milliards d'euros (prix 1994) pour la période 1994-1999 et 195 milliards d'euros (prix 1999) pour la période 2000 et 2006.

Ces budgets, décidés par le Conseil et le Parlement européen, s'expliquent par l'ampleur persistante des disparités économiques et sociales à l'intérieur de l'Union européenne. En effet, même si les écarts se sont réduits, les 10 régions les plus riches avaient encore à la fin des années 90 un PIB par habitant plus de trois fois supérieur à celui des 10 régions les plus pauvres; et le taux de chômage des 10 régions les plus touchées dépassait de plus de sept fois celui des régions les mieux placées. Or, selon le Traité de la Communauté européenne, la cohésion économique et sociale est un objectif aussi essentiel que le Marché unique ou l'Union économique et monétaire (articles 158 et 160). L'ampleur des problèmes rend la tâche particulièrement ardue et si l'Union intervient, c'est pour soutenir l'effort que les Etats fournissent déjà à travers leurs propres politiques de développement régional.

Bien que les Fonds structurels relèvent du budget de l'Union européenne, la manière dont ils sont dépensés repose sur un partage des responsabilités entre la Commission européenne et les gouvernements des Etats membres:

1. la Commission négocie et approuve les programmes de développement proposés par les Etats et alloue les crédits;
2. les Etats et leurs régions gèrent les programmes, les mettent en œuvre en sélectionnant les projets, les contrôlent et les évaluent;
3. la Commission participe au suivi des programmes, engage et paie les dépenses certifiées, et vérifie les systèmes de contrôle mis en place.

Fondé sur la subsidiarité et le partenariat, ce système de gestion des fonds communautaires doit permettre la mise en place rapide et efficace des interventions. Il suppose toutefois la prise en charge par chacun des acteurs de leurs rôle et responsabilité lors de la mise en œuvre des programmes jusqu'en 2006. Ce document explique comment la coopération entre les différents partenaires doit fonctionner dans la pratique.

A. Les programmes: typologie et plans de financement

Fonds structurels 2000-2006

Objectifs prioritaires (94% du budget):

Objectif 1: Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement

Objectif 2: Reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle

Objectif 3: Adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Pêche: Adaptation des structures de la pêche

Initiatives communautaires (5,35% du budget):

Interreg III: Coopérations transfrontalière, transnationale et interrégionale

Urban II: Revitalisation de zones urbaines en crise

Leader+: Développement rural à travers des projets locaux innovants

Equal: Lutte contre les discriminations et inégalité dans l'accès au marché du travail

Les dépenses des Fonds structurels sont planifiées dans trois types de documents de programmation. Le terme "programme" correspond généralement aux Documents uniques de programmation (DOCUP) et aux Programmes opérationnels (PO) préparés par les autorités nationales et régionales et approuvés par la Commission; un PO ne peut toutefois être envisagé que dans sa relation à un Cadre communautaire d'appui (CCA). Voici brièvement les deux systèmes de programmation:

- Les CCA et les PO concernent généralement un pays, ou un groupe de régions d'un pays, éligible à l'Objectif 1. Les CCA décrivent le contexte socio-économique du pays ou des régions visées par les Fonds structurels, présentent des priorités de développement et des objectifs à atteindre, et prévoient des systèmes de gestion financière, de suivi, d'évaluation et de contrôle. Les PO détaillent les différentes priorités d'un CCA au niveau d'une région en particulier, ou d'un axe de développement particulier (Transport, Formation, Soutien aux entreprises, ...);
- Les DOCUP contiennent à la fois les éléments d'un CCA et ceux d'un PO; ils concernent le plus souvent les interventions cofinancées par les Fonds structurels pour moins d'un milliard d'euros dans une région de l'Objectif 1, les interventions dans une région de l'Objectif 2, et les interventions nationales de l'Objectif 3 et de la Pêche.

Les Fonds structurels n'interviennent qu'en complément des financements nationaux ou régionaux. Cela signifie qu'un programme n'est jamais pris totalement en charge par le budget européen, mais qu'il existe toujours des contreparties nationales, en provenance des secteurs public ou privé.

Chaque programme se compose d'axes prioritaires et de mesures, ces dernières n'étant décrites que de façon synthétique. L'ensemble de ces éléments dessine la stratégie de développement à mettre en oeuvre pendant toute la durée du programme. Les projets pouvant être financés par un programme devront s'inscrire dans cette stratégie.

En fonction de sa spécificité, chacun des quatre Fonds structurels peut financer certains types de projets (voir aussi l'encadré "Les opérations cofinancées par les Fonds structurels"):

- le **Fonds européen de développement régional** (FEDER) soutient surtout les investissements productifs, les infrastructures et le développement des PME;
- la **Section Orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles** (FEOGA-Orientation) soutient l'adaptation des structures agricoles et le développement rural;
- le **Fonds social européen** (FSE) soutient la promotion de l'emploi (systèmes d'éducation, formation professionnelle, aides à l'embauche);
- l'**Instrument financier d'orientation de la pêche** (IFOP) soutient l'adaptation des structures de ce secteur ainsi que les "mesures d'accompagnement" de la politique commune de la pêche.

Il faut également tenir compte du fait que toutes les dépenses d'un projet ne peuvent pas forcément être financées par les Fonds structurels. En principe, les règles nationales pertinentes en matière d'aides publiques s'appliquent aux Fonds structurels, à l'exception de certains cas particuliers prévus par un règlement spécifique⁽¹⁾. Certains types d'action ne sont tout simplement pas éligibles au financement communautaire. Par ailleurs, une dépense qui a été effectuée avant la date à laquelle la Commission a reçu la demande d'intervention ne pourra pas bénéficier d'une intervention communautaire. Ni d'ailleurs si elle intervient après la date finale d'éligibilité qui est fixée dans la décision de participation des Fonds.

(1) Voir le Règlement de la Commission sur l'éligibilité des dépenses: (CE) n° 1685/2000, JO L 193 du 29.07.2000.

Les opérations cofinancées par les Fonds structurels

Voici un bref aperçu du champ d'action des différents Fonds qui interviennent dans les politiques structurelles de l'Union européenne:

FEDER (développement régional)

- Dans les régions éligibles à l'Objectif 1, l'accent est mis sur le rattrapage des retards: Grandes infrastructures indispensables au développement économique, en particulier dans le cadre des réseaux transeuropéens (transports, télécommunication, énergie), et à la protection de l'environnement (notamment à la gestion des ressources hydriques). Investissements matériels dans les domaines de l'éducation et de la santé.
- Dans les zones éligibles à l'Objectif 2, l'effort est centré sur la diversification des activités économiques et l'implantation d'entreprises dans un cadre attractif: Réhabilitation de sites industriels, de zones urbaines dégradées, désenclavement et revitalisation de zones rurales ou dépendantes de la pêche (rénovation, amélioration de l'environnement, investissements en infrastructures et en équipements).
- Dans l'ensemble des régions défavorisées (Objectifs 1 et 2): Investissements directs dans la production pour créer des emplois durables. Aide aux PME et au développement local: services aux entreprises (gestion, études de marché, soutien à l'innovation, etc), infrastructures de dimension locale, aménagements destinés aux services de proximité, activités touristiques et culturelles. Une attention spéciale est accordée aux initiatives locales pour l'emploi et en particulier à celles qui s'inspirent de l'expérience des Pactes territoriaux pour l'emploi. Renforcement des capacités de recherche et de développement technologique (R&D). Développement de la "société de l'information".
- Le Feder finance aussi les Initiatives communautaires INTERREG III et URBAN II.

FSE (ressources humaines)

- Aides aux personnes en matière d'éducation et de formation: formation initiale, apprentissage, développement des aptitudes à l'emploi, orientation, formation continue;

- Aides à l'emploi ainsi qu'aux activités professionnelles non salariées. Formation pour les cadres et techniciens des centres de recherche et des entreprises. Mise en valeur des "nouveaux gisements d'emploi", notamment dans l'économie sociale;
- Amélioration des structures d'éducation et de formation (y compris par la formation des enseignants et des formateurs), des services de soutien à l'emploi ainsi que des liens avec les centres de recherche;
- Anticipation de l'évolution des modes de travail et des besoins d'emploi. Égalité des chances entre hommes et femmes.

Des projets visant à combattre et prévenir les discriminations et inégalités de toute nature sur le marché du travail sont également éligibles au Fonds social via l'Initiative Equal.

FEOGA (développement rural)

- Investissements dans les exploitations agricoles: modernisation, réduction des coûts de production, qualité des produits, environnement, bien-être des animaux, etc.
- Aide à l'installation des jeunes agriculteurs, actions de formation en agriculture.
- Transformation et commercialisation des produits agricoles.
- Sylviculture et gestion durable des forêts.
- Mesures diverses pour le développement intégré des territoires ruraux: services de base à la population, rénovation de villages, activités alternatives (tourisme, artisanat), entretien des espaces naturels, etc.

Des projets de développement rural présentés par des groupes d'action locale peuvent également être financés dans le cadre de l'Initiative communautaire Leader+.

IFOP (pêche et aquaculture)

- Renouvellement de la flotte et modernisation des navires, ajustement des activités de pêche en fonction des ressources halieutiques, mesures socio-économiques.
- Aide à la petite pêche côtière, protection des ressources halieutiques des zones marines côtières, équipement des ports de pêche, aquaculture.
- Transformation et commercialisation des produits, etc.

Références réglementaires

Des descriptions plus précises des champs d'application de chaque Fonds et des mesures éligibles, sont fournies dans les textes réglementaires:

- Règlement (CE) 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels
- Règlement (CE) n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds européen de développement régional
- Règlement (CE) n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds social européen
- Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)
- Règlement (CE) n° 1263/1999 du Conseil du 21 juin 1999 relatif à l'Instrument financier d'orientation de la pêche

Chaque Initiative communautaire étant financée par un seul Fonds structurel (le Feder pour Interreg et Urban, le FSE pour Equal, et le Feoga-Orientation pour Leader+), le champ d'application de chacun d'eux peut être élargi à celui des autres pour couvrir l'ensemble des mesures prévues. Les mesures éligibles à chaque Initiative communautaire sont définies dans les Orientations de la Commission:

- Pour INTERREG III, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 1101, publiée au Journal officiel le 23 mai 2000 (Série C, n°143)
- Pour URBAN II, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 1100, publiée au Journal officiel le 19 mai 2000 (Série C, n°141)
- Pour Equal, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 853, publiée au Journal officiel le 5 mai 2000 (Série C, n°127)
- Pour Leader+, voir la Communication de la Commission, COM(2000) 946, publiée au Journal officiel le 18 mai 2000 (Série C, n°139)

B. Les projets: éligibilité et taux de cofinancement

Si les grandes priorités d'un programme sont définies en collaboration avec la Commission de Bruxelles, le choix des mesures et des projets concrets relève de la responsabilité unique des Etats membres.

Le complément de programmation comporte la description détaillée des mesures déjà annoncées et résumées dans le programme. Ce sont ces mesures qui intéressent précisément les acteurs sur le terrain puisque les projets individuels pour lesquels ils souhaitent un financement doivent s'y intégrer. Chaque mesure dispose d'une enveloppe financière précise dans laquelle les gestionnaires du programme vont puiser pour financer des projets individuels.

Le complément de programmation est adopté par l'autorité de gestion désignée par l'Etat (voir "La gestion et le suivi"), après consultation des partenaires concernés (voir l'encadré sur "Le partenariat"). C'est également dans ce document que sera précisée la ventilation des crédits disponibles entre les mesures et les bénéficiaires finals.

Les taux de participation des Fonds ne sont pas identiques pour toutes les régions, ni même, au sein d'un même programme, pour toutes les mesures. En fait, ces taux varient d'abord selon la région dans laquelle le projet est initié, et plus spécifiquement selon l'Objectif dont elle relève. Logiquement, ils sont plus élevés dans les régions qui connaissent les difficultés de développement les plus importantes, c'est-à-dire celles classées en Objectif 1.

Plafonds de cofinancement par les Fonds structurels:

- Objectif 1: 75% maximum du coût total du projet mais il peut atteindre 80 ou 85% de ce coût pour les régions situées dans un Etat couvert par le Fonds de Cohésion ou dans les régions ultrapériphériques et dans les îles périphériques grecques;
- Objectifs 2 et 3, Pêche: 50% maximum du coût total du projet.

Sur base des plafonds précités, les taux de financement peuvent encore varier en fonction d'autres critères généraux comme la protection de l'environnement ou la promotion de l'égalité des chances hommes-femmes. Et à côté de ces principes généraux, ils sont soumis à des plafonds spécifiques qui s'appliquent dans certains cas précis. Ainsi, des taux réduits de participation ont été établis pour les investissements dans les entreprises et pour les investissements en infrastructures générateurs de "recettes substantielles" (c'est-à-dire quand elles s'élèvent à 25% au moins du coût total de l'investissement concerné).

- En ce qui concerne les investissements dans les entreprises:
 - 35% maximum du coût total dans l'Objectif 1;
 - 15% maximum du coût total dans l'Objectif 2.
- En ce qui concerne les investissements en infrastructures générateurs de recettes substantielles:
 - 40% maximum du coût total dans l'objectif 1 (50% dans les Etats concernés par le Fonds de Cohésion);
 - 25% maximum dans l'Objectif 2.

La réglementation incite également à l'utilisation d'une partie des financements communautaires sous d'autres formes que les subventions, comme, par exemple les prêts, la bonification d'intérêt ou le capital à risque.

C. La gestion et le suivi

La gestion détaillée de tout programme financé par les Fonds structurels relève toujours de la responsabilité de l'Etat membre. Pour chaque programme, ce dernier va désigner une "autorité de gestion". C'est cette autorité qui, d'abord, va adopter le complément de programmation et, si nécessaire, le modifier. C'est également elle qui va assurer la sélection des projets, par exemple via des appels à propositions. Par conséquent, c'est à elle que doivent s'adresser les acteurs (autorités locales, entreprises, associations,...) qui souhaitent bénéficier d'un soutien des Fonds structurels.

Cas particulier: les subventions globales

La réglementation des Fonds structurels prévoit la possibilité pour une autorité nationale ou régionale de transférer la gestion d'un programme ou d'un sous-programme à un organisme intermédiaire. Il peut s'agir d'autorités locales, d'organismes de développement régional ou d'organisations non-gouvernementales ayant une expérience en matière de gestion administrative et financière. Le recours à une subvention globale est mentionné dans le document de programmation.

L'autorité de gestion constitue véritablement le rouage central du système de programmation. C'est elle, par exemple, qui va mettre en place le dispositif de collecte des données financières et statistiques concernant le programme géré. Ces données sont essentielles car elles vont servir à suivre le bon déroulement des opérations. C'est également l'autorité de gestion qui va assurer la publicité de l'intervention. Cela veut dire qu'elle doit informer les bénéficiaires potentiels des possibilités offertes par le programme, ainsi d'ailleurs que l'opinion publique.

Le rapport annuel d'exécution

Dans le cadre de ses responsabilités en matière de gestion, un des rôles de l'autorité de gestion est de préparer chaque année le rapport annuel d'exécution du programme. Il s'agit d'un document capital pour suivre le bon déroulement de l'intervention et sa progression

vers les objectifs qui lui sont assignés. Ce document est chaque fois transmis à la Commission européenne qui peut ainsi examiner les principaux résultats de l'année précédente et suivre l'évolution du programme. Il se peut d'ailleurs que la Commission émette des observations ou demande certaines adaptations du programme.

Les rapports d'exécution sont des documents importants pour le bon déroulement de la programmation. Leur contenu est précisément défini dans les règlements. Ils doivent contenir:

- l'exécution financière de l'intervention (avec, pour chaque mesure, le relevé des dépenses payées et le relevé des paiements totaux reçus de la Commission);
- l'état d'avancement des axes prioritaires et des mesures par rapport à leurs objectifs spécifiques;
- l'indication de toute modification des conditions générales ayant une importance pour l'exécution de l'intervention (évolutions socio-économiques, modifications des politiques nationales, régionales, sectorielles,...);
- les dispositions prises pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre (actions de suivi, de contrôle financier et d'évaluation, adaptations éventuelles de gestion, utilisation de l'assistance technique,...);
- les mesures prises pour assurer la compatibilité avec les politiques communautaires (notamment les règles de concurrence, la passation des marchés public, la protection de l'environnement, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes,...).

Comment modifier un programme?

Certaines circonstances justifient une adaptation des documents de programmation. La mise en œuvre d'un programme peut ainsi mettre en évidence certains défauts auxquels il conviendrait de remédier. Ce peut être, par exemple, une mesure mal ciblée ou trop restrictive, une enveloppe financière mal répartie entre des mesures "à succès" et d'autres moins sollicitées, l'omission de certains types de bénéficiaires, etc. Plus simplement, il ne faut pas oublier que les programmes s'étalent sur une durée de sept ans. Durant ce laps de temps, des changements importants de

Le partenariat

Afin de s'assurer de la pertinence des stratégies suivies et de l'efficacité des dépenses, la programmation et la gestion des aides européennes doivent associer l'ensemble des acteurs du développement économique et social: l'Etat et la Commission, mais également les autres autorités ou organismes partenaires désignés par les autorités nationales en fonction des règles et pratiques en vigueur. Il s'agit notamment d'autres autorités publiques compétentes, par exemple aux niveaux régional et local, des opérateurs économiques et sociaux, ou d'autres organismes appropriés.

Le dialogue permanent tout au long du processus de programmation assure l'engagement et le consensus nécessaire entre les acteurs, préalables indispensables à la réussite de toute action de développement.

Concrètement, les partenaires sont sollicités dès la préparation des programmes négociés avec la Commission. Ensuite, ils sont invités à suivre la mise en œuvre et le financement des programmes en participant aux comités de suivi et aux différentes évaluations.

De son côté, la Commission consulte chaque année les organisations européennes représentant les partenaires sociaux sur la mise en œuvre générale de la politique structurelle.

La réserve de performance

Un nouvel outil a été créé au service de l'efficacité des interventions: la réserve de performance. Le principe est simple: une partie des crédits alloués à chaque Etat membre (4%) a été mis en réserve jusqu'en 2003 pour être distribuée aux programmes les plus performants. L'appréciation de la performance s'effectuera grâce à des indicateurs de suivi qui reflètent l'efficacité, la gestion et l'exécution financière, de même que le respect des règles en matière d'additionnalité. C'est la Commission qui alloue la réserve, sur base des propositions présentées par chaque Etat membre et au plus tard le 31 mars 2004. Il s'agit d'un élément de motivation important pour les gestionnaires de programmes, qui devront d'ici 2003 veiller à utiliser de manière efficace et performante les fonds publics à leur disposition.

la situation sociale et économique ou du marché de travail peuvent se produire. Quand de telles situations sont mises en évidence, il peut être nécessaire de réajuster le programme.

Selon le type d'adaptation nécessaire, c'est l'autorité de gestion qui est compétente pour intervenir - en adaptant le complément de programmation - ou la Commission en accord avec l'Etat membre. L'adaptation éventuelle d'un programme par l'autorité de gestion ne pourra porter sur le montant total de la participation des Fonds; si une modification doit intervenir à ce niveau, c'est la Commission qui, en accord avec l'Etat, en décidera. Il en va de même pour les objectifs spécifiques d'un axe prioritaire. Les décisions de modification se prennent généralement lors des réunions des Comités de suivi des programmes qui ont généralement lieu une ou deux fois par an (voir "Les Comités de suivi").

Si des adaptations peuvent s'avérer nécessaires à tout moment, elles sont surtout susceptibles d'intervenir après l'évaluation générale d'un programme qui doit être faite à mi-parcours (voir "Evaluer les résultats: quand et pourquoi?"). De même, l'allocation de la réserve de performance aux programmes présentant les meilleurs résultats va se traduire par un ajustement de ces derniers.

Evaluer les résultats: quand et pourquoi?

Quand on ne dispose que de ressources limitées, il est essentiel de s'assurer que celles-ci sont utilisées au mieux. Les évaluations sont un principe de base pour aider à la bonne décision, à la bonne gestion des interventions et donc à la bonne utilisation des ressources disponibles. Elles ont lieu à différents moments de la programmation, pour s'assurer à la fois du bon déroulement des opérations et de ses résultats. Nonobstant d'éventuelles évaluations complémentaires, notamment thématiques, elles interviennent à mi-parcours et à la fin de la période de programmation. Pour cela, l'autorité de gestion a la responsabilité de mettre en place un système fiable de collecte des données statistiques et financières.

L'évaluation qui a lieu à mi-parcours - elle doit être achevée avant le 31 décembre 2003 - relève de la responsabilité première des Etats membres. C'est l'autorité de gestion qui doit l'organiser et elle est concrètement réalisée par

un évaluateur indépendant. Cette évaluation va permettre d'examiner les premiers résultats de l'intervention, l'utilisation des crédits et le déroulement du suivi et de la mise en œuvre.

En fin de parcours, une évaluation "ex post" a également lieu sous la responsabilité principale de la Commission. Elle est également réalisée par un évaluateur indépendant. Son but est de rendre compte de l'utilisation qui a été faite des ressources, de l'efficacité des interventions et de leur impact. Elle mettra donc en évidence les facteurs de réussite ou d'échec de la mise en œuvre. Et permettra d'optimiser les interventions de l'avenir.

Les Comités de suivi

A côté de l'autorité de gestion, les Etats membres vont également créer un "comité de suivi" pour chaque programme (DOCUP et PO). Son rôle est de s'assurer de la qualité et de l'efficacité de l'intervention, en relation avec la Commission européenne qui participe à ces travaux en apportant des recommandations. Les responsabilités spécifiques du comité de suivi sont les suivantes:

- Il donne son accord sur le complément de programmation et sur toute adaptation de celui-ci par l'autorité de gestion; il peut aussi initier une demande d'adaptation;
- Il approuve les critères de sélection des opérations financées;
- Il évalue régulièrement les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de l'intervention;
- Il examine les résultats de la mise en œuvre, et notamment les résultats de l'évaluation à mi-parcours avant sa transmission à la Commission;
- Il approuve le rapport annuel d'exécution et le rapport final avant leur envoi à la Commission;
- Il approuve toute proposition visant à modifier le contenu de la décision de participation des Fonds;
- De manière générale, il peut proposer à l'autorité de gestion toutes les adaptations qu'il juge nécessaires afin d'améliorer la gestion de l'intervention.

D. Le processus d'allocation et de paiement des fonds européens

Le financement des programmes fonctionne sur base d'un système d'engagements budgétaires et de paiements. Les engagements constituent un "contrat financier" entre la Commission et l'Etat membre pour l'allocation de fonds européens aux programmes. A ce stade, il n'y a donc pas de "mouvement physique" de fonds financiers. Les engagements se font par tranches annuelles, et la première tranche intervient lorsque la Commission approuve l'intervention. Ensuite, les autres tranches sont engagées au plus tard le 30 avril de chaque année.

Les paiements aux bénéficiaires d'une intervention ne se font pas directement par la Commission. Leur interlocuteur est une "autorité de paiement" désignée par l'Etat membre. C'est donc un système à trois niveaux qui se met en place, entre la Commission, l'autorité de paiement et les bénéficiaires finals.

Après l'adoption d'un programme, la Commission verse un acompte à l'autorité de paiement pour un maximum de 7% de la participation totale des Fonds. Cette "avance" doit permettre le lancement effectif du programme (mais elle devra être remboursée si aucune dépense n'est déclarée après 18 mois). Par la suite, la Commission effectue les paiements sous la forme de remboursement de dépenses effectives et certifiées. En principe, l'autorité de paiement adresse les certifications des dépenses à la Commission de manière groupée, trois fois par an. La Commission effectue alors ces paiements dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

Les déclarations de dépenses doivent être présentées à la Commission en euros⁽²⁾. Dans les pays qui ne font pas partie de la zone Euro, on utilisera le taux de change de l'avant-dernier jour ouvrable du mois qui précède celui au cours duquel les dépenses ont été comptabilisées par l'autorité de paiement.

Le rôle des "autorités de paiement"

Les autorités de paiement ont des tâches distinctes des autorités de gestion. Elles ont pour rôle de vérifier la conformité des dépenses avec les règles communautaires, de soumettre les demandes de paiement à la Commission européenne et les encaisser. Ces demandes de paiement sont effectuées de manière groupée, trois fois par an. Concrètement, les autorités de gestion et de paiement peuvent faire partie d'une même administration, mais le principe de séparation des fonctions devrait avoir pour conséquence qu'elles appartiennent à des services distincts.

Dans la mesure où elles doivent certifier toutes les dépenses qui font l'objet de demandes de paiement, les autorités de paiement assument une grande partie de la responsabilité de l'Etat quant à l'assurance de la légalité et la régularité des paiements. Pour cela, elles doivent s'appuyer sur un bon système de gestion organisé par l'autorité de gestion.

Pour une question d'efficacité dans le déroulement des interventions, les autorités de paiement s'assureront que le bénéficiaire final reçoit l'aide communautaire aussi rapidement que possible.

(2) Voir le Règlement de la Commission: (CE) n° 643/2000, JO L 78 du 29.03.2000.

Dégagements d'office*

Sur le plan budgétaire, la Commission engage la dotation de chaque programme en tranches annuelles réparties sur la durée de la période de financement. Si l'engagement au titre de l'exercice "n" n'a pas fait l'objet, par l'Etat membre, de demandes de paiements recevables avant la fin de la deuxième année qui suit ("n+2"), les fonds sont dégagés d'office, et ne pourront normalement pas faire l'objet d'un réengagement. Les exceptions à cette règle générale concernent la force majeure, ainsi que les recours administratifs ou juridiques, dont la Commission doit être informée.

Versements d'avances*

Une avance de 7% peut être sollicitée au titre de chaque assistance, qui peut être versée au bénéficiaire en une seule fois ou en deux tranches réparties sur deux exercices. Tout, ou une part, de cette avance doit être reversée à la Commission si aucune demande de paiement intérimaire n'est adressée à la Commission dans les 18 mois qui suivent la décision de financement de l'assistance concernée.

* Articles 31 §2 et 32 §2 du Règlement (CE) 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels

E. Les systèmes de contrôle

Corrections financières*

L'Etat membre doit assurer un régime de contrôles suffisant afin d'éviter les irrégularités. Au cas où des irrégularités seraient détectées malgré tout, l'Etat concerné doit les corriger immédiatement, qu'elles soient liées à des cas isolés ou de nature plus systémique. Les corrections s'effectuent en annulant tout ou une partie du financement des opérations concernées; si les fonds annulés ont déjà été versés, l'Etat les récupère auprès de leur bénéficiaire. Les fonds ainsi libérés peuvent être réutilisés.

Si l'Etat membre s'abstient de corriger les irrégularités, ou bien si la Commission constate des défaillances sérieuses dans les procédures de gestion et de contrôle qui peuvent donner lieu à des irrégularités systémiques, la Commission peut imposer des corrections financières.

Le montant de toute correction sera, chaque fois que possible, égal au montant de la dépense indûment imputée aux Fonds structurels, en tenant compte du principe de proportionnalité. Lorsqu'il n'est pas possible d'évaluer précisément l'irrégularité ou que l'annulation totale de la dépense s'avère disproportionnée, la Commission peut fixer la correction par extrapolation d'un échantillon représentatif d'opérations ou à taux fixe. L'Etat membre a toujours la possibilité de montrer que l'irrégularité était inférieure à l'estimation de la Commission.

* Article 39 du Règlement (CE) 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels et Règlement (à venir) de la Commission sur les systèmes de gestion et de contrôle.

Un des corollaires de la décentralisation accrue dans la gestion des programmes est l'amélioration des dispositifs de contrôle afin de pouvoir s'assurer à tout moment de la régularité et de la réalité des dépenses. La réglementation impose aujourd'hui des critères plus sévères pour les systèmes de gestion et de contrôle afin de garantir l'utilisation adéquate des crédits et donner l'assurance que les dépenses effectuées sont légales et régulières⁽³⁾. En outre, ces critères facilitent également les corrections nécessaires en cas d'irrégularités.

Le système repose sur les deux piliers que sont les autorités de gestion et de paiement. Il incombe aux Etats de leur conseiller, ainsi qu'à toutes les parties impliquées dans le système de gestion, des procédures et des systèmes financiers effectifs qui doivent leur permettre d'assumer effectivement leurs responsabilités.

Afin d'assurer le bon fonctionnement du système, 5% des dépenses d'un programme doivent faire l'objet de vérifications détaillées. Ces vérifications peuvent être menées à bien par des départements d'audit interne ou des auditeurs externes. Quand une mesure d'assistance est achevée, une personne ou un service indépendant de l'autorité de gestion – et de la personne ou du département responsable, au sein de l'autorité de paiement, de la vérification des déclarations de dépenses – doit évaluer la validité de la demande de paiement final. Dans tous les cas, les autorités responsables tiennent à la disposition de la Commission toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses liées au programme durant les trois années suivant le paiement du solde final.

La responsabilité de la Commission réside avant tout dans la vérification de l'efficacité des systèmes de contrôle. Pour cela, elle peut effectuer des contrôles sur place, en coopération avec l'Etat concerné, ou demander à ces derniers d'effectuer ces contrôles. En tout cas, et au moins un fois par an, la Commission et l'Etat vont examiner ensemble les résultats des contrôles effectués et l'impact financier des irrégularités constatées, les mesures déjà prises ou encore nécessaires pour les corriger et, le cas échéant, les modifications des systèmes de gestion et de contrôle.

Et en cas d'irrégularités ?

Lorsque des irrégularités sont constatées, des corrections doivent être apportées via l'annulation de la partie du financement qui n'était pas éligible, et, si nécessaire, via le recouvrement avec intérêt de tout paiement indu. Ici encore, la responsabilité première est celle des Etats membres. Ce sont eux qui procèdent aux corrections financières requises, en supprimant totalement ou partiellement la participation communautaire. Cependant, la Commission est directement informée de toutes les irrégularités constatées, de même que de l'évolution des poursuites administratives et financières entamées. En cas de défaillance des Etats, la Commission pourra intervenir.

La Commission peut elle-même procéder à des corrections lorsque l'Etat ne le fait pas et lorsqu'il y a de sérieuses déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle. Lorsque la Commission procède à des corrections, la partie concernée des Fonds structurels est soustraite et ne peut être réutilisée pour d'autres opérations du programme. La correction financière peut être limitée à l'irrégularité constatée ou étendue, par extrapolation ou à taux fixe, si l'irrégularité résulte d'une faiblesse plus générale du système de gestion ou de contrôle. Des corrections financières peuvent aussi être imposées pour des irrégularités n'ayant pas une valeur financière précise, par exemple en cas de non respect d'un élément particulier du droit communautaire.

(3) Règlement (CE) N°1260/1999 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels et Règlement (à venir) de la Commission sur les systèmes de gestion et de contrôle.

