

**Document d'orientation concernant
les vérifications de gestion à effectuer par les États membres dans le cadre des opérations
cofinancées par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion
au cours de la période 2007 - 2013**

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 3 |
| 1. Dispositions réglementaires | 3 |
| 2. Principaux aspects des vérifications de gestion effectuées dans le cadre des Fonds structurels et de cohésion | 4 |
| 2.1. Vérifications de gestion – principes généraux et finalité | 4 |
| 2.2. Responsabilités des autorités de gestion, des organismes intermédiaires et des bénéficiaires..... | 5 |
| 2.3. Orientations relatives aux vérifications de gestion..... | 7 |
| 2.4. Calendrier des vérifications de gestion..... | 8 |
| 2.5. Méthodologie et portée des vérifications de gestion visées par l’article 13, paragraphe 2 | 9 |
| 2.6. Organisation des vérifications sur place..... | 11 |
| 2.7. Intensité des vérifications | 11 |
| 2.8. Documentation relative aux vérifications de gestion | 12 |
| 2.9. Externalisation des vérifications de gestion | 13 |
| 2.10. Attestations d’audit..... | 14 |
| 2.11. Vérifications de gestion / audits sous la responsabilité de l’autorité d’audit..... | 15 |
| 3. Domaines particuliers en matière de vérifications de gestion..... | 15 |
| 3.1. Vérifications de gestion relatives aux marchés publics..... | 15 |
| 3.2. Environnement..... | 18 |
| 3.3. Vérifications de gestion relatives aux régimes des aides d’État..... | 21 |
| 3.4. Aides d’État | 22 |
| 3.5. Instruments d’ingénierie financière | 23 |
| 3.6. Projets générateurs de recettes (article 55 du règlement (CE) n° 1083/2006) | 25 |
| 3.7. Pérennité des opérations | 26 |
| 3.8. Égalité et non-discrimination..... | 27 |
| 3.9. Objectif de coopération territoriale européenne (CTE)..... | 28 |

Introduction

Le présent document a pour objectif de proposer des orientations concernant des aspects concrets de l'application de l'article 13 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission. Il se veut un document de référence pour aider les États membres à mettre en œuvre cet article. Les États membres sont invités à suivre les orientations proposées en tenant compte de leurs propres structures organisationnelles et modalités de contrôle.

Les missions d'audit effectuées par la Commission au cours de la période de programmation 2000-2006 ont mis en évidence les avantages qu'un tel document peut présenter.

Il traite des dispositions réglementaires, des principes généraux et de la finalité des vérifications, des organismes responsables de leur exécution, du calendrier, de la portée et de l'intensité des vérifications, de l'organisation des vérifications sur place, de l'obligation de fournir des pièces justificatives relatives au travail effectué et de l'externalisation. Des exemples de bonnes pratiques plus détaillés sont proposés dans quelques domaines particuliers, à savoir les marchés publics et les régimes d'aides, qui ont parfois posé problème dans les États membres. Il contient également des informations concernant les vérifications de gestion dans les domaines des aides d'État, de l'ingénierie financière, des projets générateurs de recettes et de la coopération territoriale européenne. Les questions de pérennité des opérations, d'égalité et de non-discrimination, et d'environnement y sont également abordées.

Le présent document ne peut, en raison des différences importantes qui distinguent les structures organisationnelles des États membres, couvrir tous les cas de figure. Les vérifications de gestion relèvent avant tout de la responsabilité de l'autorité de gestion, qui peut déléguer certaines tâches à des organismes intermédiaires. Par conséquent, une référence aux autorités de gestion dans la présente note peut être interprétée comme s'appliquant aux organismes intermédiaires lorsque tout ou partie des tâches de vérification leur ont effectivement été déléguées par l'autorité de gestion.

D'autres notes d'orientation pertinentes sont mentionnées tout au long du document. Elles peuvent être consultées sur <http://www.cc.cec/vista/latestdocuments.action>.

1. Dispositions réglementaires

L'article 13, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1828/2006 dispose que les vérifications à effectuer par l'autorité de gestion conformément à l'article 60, point b), du règlement (CE) n° 1083/2006 portent sur les aspects administratifs, financiers, techniques et physiques des opérations, selon le cas. Les vérifications doivent permettre d'établir la réalité des dépenses déclarées, la fourniture des produits ou services concernés conformément à la décision d'approbation, l'exactitude des demandes de remboursement présentées par le bénéficiaire et la conformité des opérations et des dépenses avec les règles communautaires¹ et nationales. Elles comprennent des procédures destinées à éviter le double financement des dépenses par d'autres programmes communautaires ou nationaux et pour d'autres périodes de programmation, et incluent des vérifications administratives concernant chaque demande de remboursement présentée par les bénéficiaires, ainsi que des vérifications sur place d'opérations spécifiques.

¹ Y compris le principe de bonne gestion financière tel que défini à l'article 27 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes

L'article 13, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1828/2006 exige que l'autorité de gestion établisse des normes et procédures concernant à la fois les vérifications administratives et les vérifications sur place, et consigne chaque vérification en précisant le travail effectué, la date et les résultats de la vérification, ainsi que les mesures prises concernant les irrégularités constatées².

Conformément à l'article 13, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1828/2006, lorsque l'autorité de gestion est également un bénéficiaire dans le cadre du programme opérationnel, les modalités prévues pour les vérifications susmentionnées doivent garantir une séparation adéquate des fonctions entre le service chargé de l'exécution de l'opération et le service chargé des vérifications.

Sauf indication contraire, les orientations contenues dans la présente note concernent à la fois les Fonds structurels et le Fonds de cohésion (ci-après désignés comme «les Fonds»).

2. Principaux aspects des vérifications de gestion effectuées dans le cadre des Fonds structurels et de cohésion

Le présent document propose des orientations concernant certains aspects particuliers des vérifications de gestion. Les pratiques considérées comme des éléments particulièrement intéressants des systèmes de contrôle du point de vue des vérifications sont mises en évidence en tant que «pratiques exemplaires». Référence est faite, s'il y a lieu, à d'autres documents d'orientation et notes d'information.

2.1. Vérifications de gestion – principes généraux et finalité

Les vérifications de gestion font partie du système de contrôle interne³ de toute organisation bien gérée. Il s'agit de contrôles couramment effectués par la direction de l'organisation, afin de veiller à la bonne exécution des processus dont elle est responsable.

Un exemple simple de ce type de vérification au sein d'une organisation classique consiste à comparer la marchandise effectivement fournie avec le bon de commande y afférent du point de vue de la quantité, du prix et de l'état à la livraison. Cette vérification permet de s'assurer que la quantité de marchandise effectivement commandée a été livrée au prix convenu, et conformément à la qualité requise.

² On entend par «irrégularité» toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général de l'Union européenne par l'imputation au budget général d'une dépense indue (article 2, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil).

³ On entend par contrôle interne au sens large le processus mis en œuvre par le conseil d'administration, la direction et autres personnels pour obtenir une assurance suffisante de la bonne réalisation des objectifs faisant partie des catégories suivantes:

- Efficacité et efficience des opérations.
- Fiabilité des rapports financiers.
- Conformité aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Source: Définition du contrôle interne du COSO

Le champ des vérifications, qui s'élargit nécessairement lorsque les processus visés sont plus complexes, peut s'étendre à la vérification du respect des règles et réglementations applicables. Le principe reste néanmoins le même, à savoir que les vérifications effectuées par la direction d'une organisation donnée doivent lui permettre de s'assurer de la bonne exécution des processus dont elle est responsable, et de leur conformité aux règles et réglementations applicables. Les vérifications de gestion visés par l'article 13 n'en diffèrent guère dans la mesure où elles relèvent, elles aussi, de vérifications de gestion courantes des processus dont l'organisation est responsable, effectuées dans le but de s'assurer de la bonne livraison des produits et services cofinancés, de la réalité des dépenses déclarées et de leur conformité aux conditions de la décision correspondante de la Commission approuvant le programme opérationnel et aux règles nationales et communautaires en vigueur. Il se peut toutefois que, tout en étant parfaitement adaptés aux programmes nationaux, les systèmes de contrôle interne mis en place par les États membres requièrent des ajustements pour satisfaire à certaines exigences spécifiques des Fonds.

Les vérifications de gestion font partie intégrante du système de contrôle interne de toute organisation et contribuent, à condition d'être dûment mises en œuvre, à la prévention et à la détection des fraudes.

2.2. Responsabilités des autorités de gestion, des organismes intermédiaires et des bénéficiaires

Référence

Document d'orientation concernant les fonctions de l'autorité de certification au cours de la période de programmation 2007-2013 (Projet)

Les autorités de gestion⁴ sont chargées de la gestion et de la mise en œuvre des programmes opérationnels conformément au principe de bonne gestion financière, et en particulier:

- de veiller à ce que les opérations soient sélectionnées à des fins de financement selon les critères applicables au programme opérationnel et qu'elles soient conformes, pendant toute la durée de leur exécution, aux règles communautaires et nationales applicables;
- de vérifier la fourniture des produits et services cofinancés et de contrôler que les dépenses déclarées par les bénéficiaires pour les opérations ont été effectivement encourues et qu'elles sont conformes aux règles communautaires et nationales;
- de s'assurer que l'autorité de certification reçoit toutes les informations nécessaires sur les procédures suivies et les vérifications effectuées en rapport avec les dépenses aux fins de la certification;
- de veiller au respect des obligations en matière d'information et de publicité.

L'autorité de gestion a la responsabilité globale de ces tâches. Elle peut décider de confier⁵ tout ou partie de celles-ci à des organismes intermédiaires⁶. Elle ne peut néanmoins leur confier l'entière

⁴ Article 60, points a), b), g) et j), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

⁵ Lorsqu'une ou plusieurs tâches relevant d'une autorité de gestion ou de certification sont exécutées par un organisme intermédiaire, les modalités y relatives seront officiellement consignées par écrit.

⁶ On entend par organisme intermédiaire tout organisme ou service public qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou de certification, ou qui effectue des tâches pour le compte de ces dernières vis-à-vis des bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations (article 2, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil). Il est chargé de mettre en place un système de contrôle interne garantissant la régularité et la légalité des opérations, leur respect des conditions fixées dans la décision de la Commission et leur conformité aux règles communautaires applicables. Lorsque l'autorité de gestion délègue les tâches visées à l'article 13,

responsabilité de veiller à leur bonne exécution. C'est pourquoi, lorsque certaines tâches sont confiées à d'autres organismes, l'autorité de gestion doit, en qualité de «superviseur», s'assurer que celles-ci ont été correctement accomplies. Elle peut s'en acquitter de diverses manières, et notamment:

- en obtenant et en examinant les rapports correspondants rédigés par les organismes intermédiaires,
- en obtenant les rapports d'audit établis dans le cadre de l'article 62, paragraphe 1, points a) et b), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, lesquels doivent inclure le contrôle des vérifications effectuées au niveau de l'organisme intermédiaire au titre de l'article 13, paragraphe 2, et
- en effectuant des contrôles de qualité sur les vérifications effectuées par des organismes intermédiaires.

Elle se réserve également le droit de procéder à des contrôles au niveau de l'organisme intermédiaire de sorte à pouvoir, dans le cadre de sa supervision de routine ou lorsqu'elle doute de la bonne exécution des tâches, juger de la qualité des vérifications effectuées en examinant notamment un échantillon limité de dossiers sélectionnés sur la base d'un jugement professionnel.

Il convient, pour éviter les risques liés au fait qu'une autorité de gestion est chargée à la fois de la sélection et de l'approbation des opérations d'une part et des vérifications de gestion d'autre part, d'assurer une séparation adéquate des tâches entre ces deux fonctions.

Un organisme intermédiaire peut être chargé de réunir les déclarations de dépenses transmises par plusieurs bénéficiaires en une seule et même déclaration générale de dépenses qu'il soumet à l'autorité de gestion. Si tel est le cas, l'autorité de gestion effectue des vérifications pour s'assurer de l'exactitude du montant total des dépenses calculé par l'organisme intermédiaire. Elle peut procéder à ces vérifications sur la base d'un échantillon établi selon une analyse des risques. Lorsque l'organisme intermédiaire soumet les déclarations de dépenses directement à l'autorité de certification, les vérifications visées à l'article 13, paragraphe 2, doivent être effectuées au niveau de cet organisme. L'autorité de gestion doit être informée en outre de toute transmission de déclaration, afin d'être en mesure de vérifier l'exactitude du calcul des dépenses et de pouvoir fournir à l'autorité de certification toute assurance requise à cet égard.

Les bénéficiaires⁷ sont des opérateurs, des organismes ou des entreprises, publics ou privés, chargés de lancer ou de lancer et mettre en œuvre des opérations. Dans le cas d'organismes publics, il peut également s'agir du même organisme que celui qui a été désigné comme autorité de gestion ou comme organisme intermédiaire. Une séparation très claire des fonctions doit alors être assurée⁸. Il appartient aux bénéficiaires de veiller à ce que les dépenses qu'ils déclarent au titre du cofinancement soient légales, régulières et conformes à l'ensemble des règles communautaires et nationales en vigueur. Pour s'en assurer, ils doivent mettre en place leurs propres procédures de contrôle interne en adéquation avec la taille de l'organisme et la nature de l'opération.

paragraphe 2, le système de contrôle interne comportera un contrôle des vérifications que l'organisme intermédiaire doit effectuer sur les déclarations de dépenses présentées par le bénéficiaire.

⁷ Article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

⁸ Article 13, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission

2.3. Orientations relatives aux vérifications de gestion

Orientations adressées par l'État membre à toutes les autorités

Chaque État membre doit veiller à ce que soient adressées aux autorités de gestion et de certification, ainsi qu'aux organismes intermédiaires, des orientations adéquates concernant la mise en place des systèmes de gestion et de contrôle nécessaires à assurer la bonne gestion financière des Fonds, et plus particulièrement à fournir une assurance suffisante quant à l'exactitude, la régularité et l'éligibilité des demandes de concours communautaire.

Une pratique exemplaire dans ce domaine consiste à définir des orientations pour tous les niveaux (c'est-à-dire le niveau de l'autorité de gestion et celui de l'organisme intermédiaire) afin de garantir la cohérence de la méthodologie adoptée par l'ensemble des organismes concernés pour procéder aux vérifications de gestion. Des orientations générales pourraient être définies au niveau de l'autorité de gestion et être, s'il y a lieu, adaptées au niveau de l'organisme intermédiaire pour satisfaire à certaines exigences particulières. Ces orientations devraient être incluses dans les manuels de procédures des organismes concernés.

Les autorités de gestion doivent assurer une formation et fournir des orientations à leur personnel sur les compétences requises. Ainsi le personnel de l'autorité de gestion doit-il être plus spécifiquement doté des compétences nécessaires à l'examen des procédures de passation de marchés, afin de pouvoir déterminer si l'attribution des marchés est conforme aux règles nationales et communautaires en vigueur.

Orientations adressées par l'autorité de gestion aux bénéficiaires

Les autorités des États membres doivent chercher à prévenir les erreurs en collaborant avec les bénéficiaires au démarrage de chaque opération. Elles doivent assurer aux bénéficiaires une formation et leur donner des orientations concernant la mise en place des systèmes, afin d'en assurer la conformité aux exigences communautaires, ainsi que l'établissement des premières déclarations de dépenses. Il conviendra de veiller tout particulièrement à ce que les bénéficiaires aient connaissance des coûts qui peuvent être remboursés et de l'obligation de consigner les données permettant de montrer de quelle manière les frais généraux sont calculés et ventilés.

L'attention des bénéficiaires de subventions du FSE devra notamment être attirée sur la possibilité prévue à l'article 11, paragraphe 3, point b), du règlement (CE) n° 1081/2006, de déclarer les coûts indirects sur une base forfaitaire conformément au régime adopté au niveau national et communiqué à la Commission.

L'autorité de gestion est chargée de veiller à ce que les opérations à financer soient sélectionnées conformément aux critères applicables au programme opérationnel, et qu'elles respectent, durant toute la période de mise en œuvre, les règles communautaires et nationales en vigueur, en matière d'éligibilité notamment. Elle doit s'assurer, à cette fin, que les bénéficiaires sont bien informés des conditions visant spécifiquement les produits et services à fournir dans le cadre de l'opération, du plan de financement, du délai d'exécution et des informations financières et autres à consigner et à communiquer. L'autorité de gestion doit s'assurer préalablement à la décision d'approbation que le bénéficiaire a la capacité de satisfaire à ces conditions.

Une stratégie doit être en place pour veiller à ce que les bénéficiaires aient accès à toutes les informations requises, au moyen notamment de dépliants, de brochures, de séminaires et de sites web. Elle doit en particulier couvrir toutes les règles nationales et communautaires applicables en matière d'éligibilité, ainsi que toutes les autres exigences légales, y compris en ce qui concerne l'information et la publicité.

L'autorité de gestion a la possibilité d'instaurer des critères adéquats pour évaluer la capacité des bénéficiaires. Ces critères peuvent varier selon le type d'opération concerné, mais ils peuvent porter, entre autres, sur l'appréciation de la situation financière du bénéficiaire, des qualifications et de l'expérience de son personnel, et de sa structure administrative et opérationnelle.

2.4. Calendrier des vérifications de gestion

Les vérifications de gestion doivent être exécutées avant que les dépenses correspondantes soient déclarées à l'échelon immédiatement supérieur. Ainsi par exemple, une déclaration de dépenses intermédiaire ou finale doit avoir fait l'objet de vérifications de gestion administratives par l'organisme intermédiaire avant d'être transmise à l'autorité de gestion (ou par l'autorité de gestion avant d'être transmise à l'autorité de certification). Dans tous les cas, l'ensemble des vérifications administratives (voir le point 2.5) concernant les dépenses figurant dans un relevé donné doivent être terminées avant que l'autorité de certification⁹ soumette l'état en question à la Commission.

Aux fins de la sélection et de l'approbation des opérations, l'autorité de gestion doit veiller à ce que les bénéficiaires soient en mesure de remplir un certain nombre de conditions avant que la décision d'approbation soit prise (voir le point 2.3). Il n'est donc pas nécessairement utile d'entreprendre, à titre préventif, une vérification sur place immédiatement après le démarrage de l'opération.

Les vérifications sur place sont généralement effectuées lorsque l'opération est déjà bien engagée, tant du point de vue matériel que financier. Il n'est pas recommandé de procéder aux vérifications sur place lorsque l'opération est déjà achevée, car il est alors trop tard pour prendre des mesures correctives si des problèmes sont constatés et des dépenses irrégulières auront été certifiées entre-temps.

La nature et les spécificités d'une opération influencent souvent le calendrier des vérifications sur place. Pour de grands projets d'infrastructure dont la mise en œuvre s'étend sur plusieurs années, il convient de prévoir une série de vérifications sur place au cours de cette période, y compris à l'achèvement de l'opération pour en vérifier la réalité. Lorsque des subventions du même type sont attribuées à l'issue d'un appel annuel à manifestations d'intérêt, les vérifications effectuées sur place au cours de la première année devraient permettre d'éviter que les problèmes éventuellement constatés se reproduisent les années suivantes.

Les conventions de subvention impliquant la construction ou l'acquisition d'un actif imposent souvent aux bénéficiaires que certaines conditions (conservation de la propriété, nombre de nouveaux salariés, par exemple) soient maintenues au-delà de l'achèvement de l'opération ou de

⁹ Article 61 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

l'acquisition de l'actif. Une nouvelle vérification sur place peut alors être requise au cours de la phase opérationnelle, afin de s'assurer que les conditions en question continuent d'être respectées.

Lorsque des opérations sont de nature immatérielle et qu'il subsiste peu, voire pas de preuves physiques après leur clôture (actions relevant du FSE par exemple: cours de formation ou programmes en faveur de l'emploi), les vérifications sur place doivent avoir lieu, le cas échéant, au cours de leur mise en œuvre (à savoir avant leur achèvement). Ces vérifications sont déterminantes pour s'assurer de la réalité des opérations en question.

2.5. Méthodologie et portée des vérifications de gestion visées par l'article 13, paragraphe 2

Les vérifications visées à l'article 13, paragraphe 2, comprennent deux éléments principaux, à savoir les vérifications administratives (autrement dit les vérifications sur pièces) relatives à chaque demande de remboursement adressée par un bénéficiaire, et les vérifications sur place d'opérations spécifiques.

Toutes les demandes de remboursement soumises par les bénéficiaires, qu'il s'agisse de demandes intermédiaires ou de demandes finales, doivent faire l'objet de vérifications administratives consistant à examiner la demande et les pièces justificatives qui l'accompagnent, telles que des factures, des bons de livraison, des relevés de comptes bancaires, des rapports d'avancement et des relevés de temps. La vérification de ces pièces peut, lorsque cela se justifie, s'effectuer par sondage (voir le point 2.7). La nature des documents à fournir sera définie par l'autorité de gestion en tenant compte du système général de contrôle et du niveau des vérifications sur place en particulier. Il est recommandé d'y joindre au minimum une liste descriptive des factures étayant la demande, ainsi qu'une liste des marchés attribués. Selon la documentation fournie, les vérifications administratives s'attacheront à vérifier:

- l'exactitude de la demande de remboursement;
- le fait que les dépenses concernent bien la période éligible;
- le fait que les dépenses se rapportent à une opération approuvée;
- la conformité aux conditions du programme, y compris, le cas échéant, la conformité au taux de financement approuvé;
- la conformité aux règles nationales et communautaires en matière d'éligibilité;
- l'adéquation des documents justificatifs et l'existence d'une piste d'audit suffisante;
- le respect des règles en matière d'aides d'État et de protection de l'environnement, et des exigences en matière d'égalité des chances et de non-discrimination;
- le respect des règles communautaires et nationales en matière de passation de marchés publics;
- le respect des règles communautaires et nationales en matière de publicité.

Les vérifications administratives ne pouvant fournir à elles seules des garanties suffisantes concernant tous les aspects liés à la légalité et à la régularité des dépenses, des vérifications sur

place doivent impérativement être organisées pour vérifier plus particulièrement la réalité de l'opération, la livraison du produit/service en parfaite conformité avec les conditions de la convention de subvention, l'état d'avancement de l'opération, le respect des règles communautaires en matière de publicité et le respect absolu des procédures relatives aux marchés publics. Les vérifications sur place peuvent également servir à s'assurer que le bénéficiaire fournit des informations exactes concernant la mise en œuvre matérielle et financière de l'opération. Lorsque les vérifications sur place et les vérifications administratives sont effectuées par des personnes différentes, les procédures doivent garantir qu'elles reçoivent, en temps voulu, des informations utiles concernant les résultats de leurs travaux respectifs. Les rapports rédigés par les bénéficiaires concernant l'avancement des projets, ou les rapports des ingénieurs dans le cas de vastes projets d'infrastructure, peuvent servir de base tant aux vérifications administratives qu'aux vérifications sur place.

Au moment de définir l'ampleur des vérifications à effectuer au titre de l'article 13, paragraphe 2, l'autorité de gestion peut tenir compte, lorsque cela se justifie, des procédures de contrôle appliquées par le bénéficiaire. Ainsi par exemple, lorsque le bénéficiaire est un ministère et que les contrôles des dépenses ont été effectués par un service donné de ce ministère (dans le respect de la séparation adéquate des fonctions prévue par l'article 58, point b), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil), l'autorité de gestion peut considérer que ces contrôles contribuent à apporter les garanties visées à l'article 13, paragraphe 2, sans pour autant la dispenser de procéder aux vérifications prévues par ce même article pour s'assurer de la fiabilité de ces contrôles.

Lorsque le bénéficiaire présente une attestation d'audit à l'appui des dépenses déclarées, celle-ci peut également être prise en compte (voir le point 2.10).

Si l'autorité de gestion est également un bénéficiaire, il convient d'assurer une séparation adéquate des fonctions aux fins des vérifications visées à l'article 13, paragraphe 2. Cette séparation adéquate peut être réalisée, par exemple, en faisant appel à un département distinct de la même organisation, à savoir un département indépendant de celui où se trouve le bénéficiaire, pour procéder aux vérifications de gestion. Il peut s'agir du département financier ou de l'unité d'audit interne, à condition qu'aucune de ces entités ne soit le bénéficiaire et à condition que la seconde n'exécute aucune mission d'audit en vertu de l'article 62 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

Dans des domaines techniques tels que le respect des règles environnementales, les contrôles de conformité et la délivrance des autorisations correspondantes peuvent être du ressort d'autorités nationales compétentes. Si tel est le cas, les autorités de gestion doivent s'assurer que le bénéficiaire a obtenu les autorisations requises de la part des autorités en question. En ce qui concerne la vérification du respect des règles en matière d'aides d'État, les autorités de gestion peuvent également s'appuyer sur le travail effectué par les instances nationales compétentes dans ce domaine.

La méthodologie adoptée par les autorités de gestion pour effectuer les vérifications visées à l'article 13, paragraphe 2, doit être décrite dans les manuels de procédure de chacun des organismes en précisant les éléments respectivement contrôlés lors des vérifications administratives et des vérifications sur place, et en se référant aux listes de contrôle à utiliser pour les différents contrôles réalisés.

2.6. Organisation des vérifications sur place

Pour être efficaces, les vérifications sur place doivent être planifiées à l'avance. La vérification sur place doit, de manière générale, être notifiée afin que le bénéficiaire puisse mettre à disposition, lors de la vérification, le personnel concerné (chef de projet, ingénieur, comptables, par exemple) et la documentation utile (dossiers financiers en particulier, y compris relevés bancaires et factures). Il peut toutefois s'avérer judicieux, lorsque la réalité du projet risque d'être difficile à déterminer une fois celui-ci achevé, d'effectuer des vérifications sur place durant sa mise en œuvre et sans préavis (cours de formation financés par le FSE, par exemple, pour lesquels les décomptes horaires des participants et des enseignants doivent également être contrôlés).

2.7. Intensité des vérifications

Des vérifications administratives doivent être effectuées pour toutes les demandes intermédiaires et finales de remboursement soumises par les bénéficiaires.

Même si le règlement exige des vérifications administratives portant sur 100 % des demandes de remboursement présentées par les bénéficiaires, la vérification de chaque poste individuel de dépenses et de la preuve de fourniture y afférente figurant dans la demande pourrait, tout en étant souhaitable, s'avérer difficile à réaliser. Une sélection de postes de dépenses à vérifier peut dès lors être opérée, lorsque cela se justifie, sur la base d'un échantillon de transactions choisi en fonction des facteurs de risque (valeur du poste, type de bénéficiaire, antécédents) et complétée d'un échantillon aléatoire s'il y a lieu.

La meilleure pratique consisterait à exiger que la demande de remboursement du bénéficiaire soit accompagnée de tous les documents pertinents. Tous les contrôles documentaires pourraient dès lors être effectués lors des vérifications, ce qui réduirait la nécessité de contrôler ces documents sur place. La documentation jointe à cette fin devrait inclure au minimum une liste des postes individuels de dépenses, le montant total avec ventilation des dépenses, les références des factures correspondantes, et la date et la référence du paiement. Une copie des factures et des preuves de paiement devrait idéalement être fournie pour chacun des postes de dépenses. Au cas où ces documents représenteraient un volume excessif, on pourrait envisager de demander aux bénéficiaires de fournir uniquement les documents à l'appui des postes de dépenses inclus dans l'échantillon à vérifier. Cette approche présente l'avantage de réduire le volume de la documentation à communiquer par les bénéficiaires. En revanche, étant donné que la sélection des pièces justificatives nécessaires ne peut s'effectuer qu'à réception de la demande de remboursement présentée par le bénéficiaire, le traitement de ladite demande risque d'être retardé jusqu'à réception des documents requis. Il existe également un risque potentiellement supérieur en matière de conservation des documents si le bénéficiaire met fin aux opérations avant l'expiration de la période.

Dans certains États membres, des systèmes informatisés permettent au bénéficiaire d'introduire électroniquement, au niveau local, l'ensemble de la documentation nécessaire, y compris les listes de dépenses, les copies de factures et les preuves de paiement. Cette procédure permet de vérifier tous les documents dans le cadre des vérifications administratives.

Les vérifications sur place peuvent être effectuées par sondage. Lorsque la sélection de transactions individuelles extraites de demandes de remboursement ou la sélection d'opérations en vue de vérifications sur place s'effectue de cette manière, l'autorité de gestion tiendra un registre dans lequel elle décrit et justifie la méthode d'échantillonnage utilisée, et consigne les transactions ou opérations sélectionnées aux fins de vérification.

L'autorité de gestion déterminera la taille de l'échantillon qui lui permettra d'avoir une assurance suffisante quant à la légalité et à la régularité des transactions sous-jacentes, compte tenu du niveau de risque qu'elle aura défini en fonction du type de bénéficiaires et d'opérations visés. Elle réexaminera chaque année sa méthode d'échantillonnage.

Aucune opération ne saurait être soustraite à l'éventualité d'une vérification sur place. En pratique, toutefois, lorsque les programmes ou axes prioritaires comportent un grand nombre d'opérations de petite envergure, les vérifications administratives peuvent suffire à donner un niveau élevé d'assurance (par exemple lorsque le bénéficiaire fait parvenir toute la documentation utile à l'autorité de gestion et lorsqu'une preuve documentaire fiable de la réalité du projet est fournie). Les vérifications administratives peuvent alors être complétées par des visites sur place couvrant un échantillon de ces opérations pour confirmer l'assurance obtenue.

L'intensité des vérifications sur place est étroitement liée à la nature des opérations incluses dans le programme (ou l'axe prioritaire) et au type de documents transmis par le bénéficiaire.

L'échantillon peut se concentrer sur les opérations portant sur des montants élevés, les opérations pour lesquelles des problèmes ou des irrégularités ont été antérieurement constatés, ou sur des opérations qui sont apparues, au cours des vérifications administratives, comme inhabituelles et requérant un examen plus poussé (focalisation sur le risque). Un échantillon aléatoire pourrait être sélectionné en complément ou en remplacement. Les grands projets d'infrastructure dont l'exécution s'étend sur plusieurs années devraient faire l'objet d'au moins trois vérifications sur place au cours de la mise en œuvre, et après achèvement. Lorsqu'un même bénéficiaire est chargé de plusieurs opérations, il conviendra de procéder à la vérification sur place de l'une d'elles au moins.

Si des problèmes sont constatés lors des vérifications effectuées sur l'échantillon, il convient d'augmenter la taille de l'échantillon pour déterminer s'il existe des problèmes analogues au niveau des opérations qui n'ont pas été contrôlées.

L'autorité de gestion doit pouvoir fournir la preuve, grâce à une documentation adéquate des vérifications de gestion effectuées, que l'intensité générale des vérifications, tant administratives que sur place, suffit à donner une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des dépenses cofinancées au titre du programme.

2.8. Documentation relative aux vérifications de gestion

Toutes les vérifications de gestion doivent être documentées. Les dossiers y relatifs doivent contenir la description des travaux effectués, la date des vérifications éventuelles sur place, les résultats des vérifications, y compris le niveau global et la fréquence des erreurs décelées, une description complète des irrégularités constatées précisant les règles communautaires ou nationales enfreintes et les mesures correctives prises. Une action de suivi peut consister à présenter un rapport d'irrégularité et/ou à effectuer une procédure de recouvrement de la subvention. Il n'est pas nécessaire de communiquer à la Commission les irrégularités qui sont décelées et corrigées par l'autorité de gestion ou l'autorité de certification avant tout paiement au

bénéficiaire de la contribution publique et avant l'inclusion des dépenses concernées dans l'état de dépenses soumis à la Commission¹⁰. Ces irrégularités doivent néanmoins être consignées.

Des listes de contrôle, qui servent de guide pour procéder aux vérifications, sont souvent utilisées pour garder la trace de chaque action menée et de son résultat. Ces listes doivent être suffisamment détaillées: ainsi il ne suffit pas qu'elles contiennent, en ce qui concerne la consignation des vérifications relatives à l'éligibilité des dépenses, une seule case indiquant que l'éligibilité des dépenses figurant dans la déclaration a été vérifiée; elles doivent énumérer tous les points relatifs à l'éligibilité qui ont fait l'objet d'une vérification avec référence à la base juridique concernée (dépenses payées au cours de la période d'éligibilité, conformité des pièces justificatives et des relevés bancaires, affectation adéquate et raisonnable de frais généraux à l'opération, etc.).

Dans le cas de vérifications plus simples consistant, par exemple, à contrôler l'addition d'une série de transactions, il suffira de cocher le montant total pour montrer que le travail a été fait. Le nom et la fonction de la personne ayant procédé à la vérification, ainsi que la date à laquelle celle-ci a eu lieu, doivent toujours être mentionnés.

Des photographies d'affiche, des exemplaires de brochures promotionnelles, des matériels utilisés pour les cours de formation et des diplômes sont autant d'éléments qui peuvent être utilisés pour attester que le respect des obligations en matière de publicité a bien été vérifié.

Un système général d'enregistrement et de stockage des données relatives aux vérifications effectuées doit être maintenu pour chaque programme. Un certain nombre d'États membres conservent les dossiers dans un système informatisé, ce qui facilite la planification des vérifications, évite les doubles emplois et permet de transmettre des informations utiles à d'autres organismes (autorité d'audit ou autorité de certification).

La date des contrôles d'opérations effectués sur place doit être consignée¹¹ dans le système de suivi informatisé.

2.9. Externalisation des vérifications de gestion

En règle générale, les vérifications de gestion doivent être effectuées, sous la responsabilité de l'autorité de gestion, par l'organisme directement responsable de la gestion du programme ou de l'axe prioritaire. Un personnel suffisant doit être affecté aux dites vérifications, afin de garantir leur exécution correcte et ponctuelle.

Toutefois, lorsque le volume important ou la complexité technique des opérations à vérifier font que les autorités de gestion estiment ne pas disposer des ressources humaines ou des compétences suffisantes pour procéder eux-mêmes aux vérifications, celles-ci peuvent être partiellement ou totalement confiées à des entreprises extérieures. Lorsque cette option d'externalisation est choisie, il est impératif que le mandat définisse clairement l'ampleur du travail à exécuter. Les conséquences de tout retard éventuel dans l'exécution de cette tâche, et notamment la conformité aux règles N+2/N+3, doivent donc être dûment prises en considération, surtout dans le cas d'organismes du secteur public, lesquels peuvent connaître des retards dans l'attribution de marchés pour ce type de prestations. Il incombe par ailleurs au pouvoir adjudicateur d'évaluer la

¹⁰ Article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission

¹¹ Article 60, point c), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil et article 14, paragraphe 1, et annexe III du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission

qualité des prestations externalisées, et cette tâche mobilise généralement un personnel supplémentaire. Il est donc important de tenir compte de ces différents facteurs avant de prendre la décision d'externaliser les vérifications de gestion.

2.10. Attestations d'audit

Les conditions des conventions de subvention peuvent exiger des bénéficiaires qu'ils fournissent une attestation d'audit avec les déclarations de dépenses qu'ils présentent au paiement. Ces attestations varient selon l'ampleur du travail réalisé par l'auditeur, mais elles couvrent généralement les points essentiels tels que la confirmation que les dépenses ont bien été encourues durant la période d'éligibilité, qu'elles concernent des postes approuvés au titre de la convention de subvention, que les conditions de la convention de subvention ont été respectées et que les pièces justificatives adéquates, y compris des archives comptables, existent. Même si les assurances visées à l'article 13, paragraphe 2, ne peuvent être exclusivement obtenues par des contrôles effectués par les bénéficiaires eux-mêmes ou par des tiers agissant en leur nom (des auditeurs, par exemple), les attestations d'audit peuvent, à condition que la qualité de la prestation soit suffisante, justifier la limitation des vérifications de gestion à un échantillon approprié compte tenu des risques connus, y compris le manque d'indépendance éventuel de l'organisme délivrant l'attestation. Il est néanmoins indispensable, afin de garantir la fiabilité de ce type d'attestation, que l'autorité de gestion fournisse aux auditeurs des bénéficiaires certaines orientations quant à l'étendue du travail à exécuter et au rapport/à l'attestation à fournir. Il ne peut s'agir d'une attestation d'une seule phrase certifiant la régularité de la demande de paiement adressée par le bénéficiaire: le document doit décrire les prestations effectuées et leurs résultats.

La FIC a publié une norme ISRS (*International Standard on Related Services*) 4400 intitulée «Missions d'examen d'informations financières sur la base de procédures convenues», qui fixe des normes et fournit des orientations concernant les responsabilités professionnelles de l'auditeur en la matière et la forme et le contenu du rapport qu'il délivre dans le cadre de ce type de mission. Une procédure convenue analogue pourrait être utilisée pour la délivrance d'une attestation d'audit à joindre à une demande de remboursement présentée par le bénéficiaire.

Une mission sur la base de procédures convenues consiste pour l'auditeur à suivre des procédures d'audit agréées entre lui et l'entité, et tout tiers concerné éventuel, et à faire rapport des éléments factuels constatés. Le consensus doit porter sur les points suivants:

- la nature de la mission;
- le but de la mission;
- le recensement des informations financières auxquelles les procédures convenues seront appliquées;
- la nature, le moment et l'ampleur des procédures spécifiques à appliquer;
- la forme attendue du rapport contenant les éléments factuels constatés.

Le rapport doit contenir une description de la finalité et des procédures agréées du mandat, laquelle sera suffisamment détaillée pour que le lecteur comprenne la nature et l'ampleur des tâches effectuées. La norme ISRS 4400 contient également des modèles utiles de lettres de mission et de rapports concernant les éléments factuels constatés.

Les états financiers annuels d'une entreprise bénéficiaire qui ont fait l'objet d'un audit ne peuvent remplacer l'attestation d'audit portant spécifiquement sur chacune des demandes de paiement soumises par ce bénéficiaire.

2.11. Vérifications de gestion / audits sous la responsabilité de l'autorité d'audit

Le personnel chargé des vérifications visées à l'article 13 ne doit pas participer aux systèmes d'audit, ni aux audits de dépenses effectués sous la responsabilité de l'autorité d'audit (article 62 du règlement (CE) n° 1083/2006) du Conseil, et vice-versa. Les vérifications de gestion n'ont pas les mêmes objectifs que les audits effectués sous la responsabilité de l'autorité d'audit, lesquels peuvent être effectués ex post (c'est-à-dire après que les dépenses ont été déclarées à la Commission). Ces audits visent à déterminer si les contrôles internes fonctionnent bien, alors que les vérifications de gestion font partie de ces contrôles internes. Il convient donc d'établir une distinction très claire entre les deux types de tâches en matière de planification, d'organisation, d'exécution, de contenu et de documentation.

Bien qu'il convienne de séparer les vérifications de gestion et les audits sous la responsabilité de l'autorité d'audit, un échange d'information est souhaitable entre les personnels respectivement chargés de ces contrôles. Ainsi par exemple, le personnel affecté aux vérifications de gestion devrait être tenu informé des résultats des audits et pourrait parfaitement s'adresser à l'autorité d'audit pour lui demander un conseil; cette dernière devrait, de son côté, prendre en compte les résultats des vérifications de gestion dans son analyse des risques et sa stratégie d'audit.

3. Domaines particuliers en matière de vérifications de gestion

3.1. Vérifications de gestion relatives aux marchés publics

Référence

i) Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

ii) Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux

iii) Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives «marchés publics» (2006/C 179/02)

iv) Communication interprétative de la Commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (2007/C 6661)

Généralités

Les vérifications relatives aux marchés publics ont pour but d'assurer, tout au long du processus, le respect des règles communautaires et nationales en matière de marchés publics et des principes d'égalité de traitement, de non-discrimination, de transparence, de libre circulation et de concurrence.

Les vérifications doivent être effectuées le plus rapidement possible après le déroulement d'un processus particulier, étant donné la difficulté de prendre des mesures correctives ultérieurement.

Il convient de veiller, au stade de l'octroi du financement, à ce que les bénéficiaires soient conscients de leurs obligations en matière de marchés publics et à ce que le personnel ait reçu une formation adéquate. Certains États membres ont élaboré, à l'intention des bénéficiaires, des orientations spécifiquement axées sur les marchés publics – une démarche particulièrement utile lorsque les bénéficiaires passent des marchés «ponctuels» et manquent d'expérience dans ce domaine. Des guides et des notes explicatives concernant les règles communautaires applicables aux procédures de passation des marchés publics ont également été publiés par la Commission européenne. Ils fournissent des informations et des explications utiles. (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_fr.htm)

Il est indispensable de confier ces vérifications à un personnel dûment expérimenté et qualifié, et de mettre des listes de contrôle détaillées à sa disposition.

Intensité des vérifications concernant les marchés publics

L'intensité des vérifications de gestion doit être déterminée par l'autorité de gestion en fonction de la valeur et du type de marché.

Le respect des règles en matière de marchés publics est contrôlé dans un État membre au moins pour tous les marchés qui excèdent soit les seuils stipulés dans les directives européennes, soit les seuils nationaux lorsque ceux-ci sont inférieurs. Cette manière de procéder peut s'avérer peu pratique lorsque le nombre de marchés dépassant les seuils est important, mais elle est particulièrement recommandée lorsque le pouvoir adjudicateur est réputé manquer d'expertise en la matière.

Planification

Il incombe aux bénéficiaires de veiller à la qualité des études préliminaires, à la conception et à l'exactitude du calcul des coûts liés au projet. Lorsque les autorités de gestion estiment qu'il existe un risque, elles doivent vérifier ces éléments à titre de mesure préventive et s'assurer également que les estimations de coûts ont été actualisées – ceci pour éviter tout problème au niveau de l'appel d'offres initial, de même que lors de travaux supplémentaires/marchés complémentaires au cours de la mise en œuvre du projet.

La vérification des aspects suivants mérite une attention particulière:

- le caractère approprié ou non de la méthode utilisée en matière de passation de marchés publics;
- l'interdépendance entre les différentes étapes du marché (achat de terrain, aménagement du site, raccordement aux services d'utilité publique, etc.);
- les plans de financement et la disponibilité d'un cofinancement national.

Appel d'offres

Lorsqu'il s'agit de marchés représentant une valeur élevée ou de bénéficiaires présumés inexpérimentés en matière de passation de marchés publics, les autorités de gestion doivent s'assurer, avant la publication de l'avis de marché, que la qualité des documents de l'appel

d'offres, y compris les termes de référence, a bien été vérifiée par leurs propres experts ou par un expert extérieur. Il convient de s'assurer plus particulièrement que le cahier des charges est précis en ce qui concerne les capacités techniques, économiques et financières, et que des critères de sélection et d'attribution adéquats ont été prévus.

Même si des obligations spécifiques en matière d'information et de publicité sont stipulées dans les règles communautaires relatives aux marchés publics, les autorités de gestion doivent être conscientes de la nécessité, y compris lorsque les marchés se situent en deçà des seuils communautaires ou lorsque les services ne sont que partiellement soumis à l'application de la directive 2004/18/CE (annexe IIB) ou de la directive 2004/17/CE (annexe XVIIB), de vérifier qu'un niveau adéquat de publicité (au vu de la taille et de la nature du marché¹²) a été assuré, afin de respecter les principes généraux d'égalité de traitement et de transparence consacrés par le traité. Ils peuvent, à cette fin, demander aux bénéficiaires de joindre à leurs déclarations de dépenses une copie des publications nationales et/ou des publications au Journal officiel de l'UE pertinentes. Une preuve d'envoi des avis de marché après attribution peut également être requise, en particulier pour ce qui concerne les services énumérés à l'annexe IIB de la directive 2004/18/CE ou à l'annexe XVIIB de la directive 2004/17/CE.

Critères de sélection et d'attribution

Dans le but de s'assurer que, lors des appels d'offres, les procédures de sélection et d'attribution ont respecté les règles nationales et communautaires en matière de passation de marchés publics, les autorités de gestion doivent obtenir et examiner les rapports d'appréciation des offres établis par les comités d'évaluation. Elles doivent en outre examiner toute plainte adressée au pouvoir adjudicateur par les soumissionnaires, ces plaintes étant susceptibles de mettre en évidence d'éventuelles carences au niveau de la procédure d'adjudication.

Les autorités de gestion de certains États membres envoient un observateur pour assister au dépouillement des offres lorsque les marchés dépassent les seuils visés par les directives européennes relatives à la passation de marchés publics. Un rapport présentant les conclusions de l'observateur est ensuite rédigé. L'observateur s'assure que le rapport d'évaluation des offres est suffisamment détaillé, et qu'il montre bien la façon dont le comité d'évaluation est parvenu à ses conclusions.

Cette manière de procéder peut s'avérer peu pratique lorsque le nombre de marchés excédant les seuils est important, mais elle est recommandée lorsque le pouvoir adjudicateur est réputé manquer d'expertise en la matière. Elle peut également être appliquée à un échantillon restreint en vue de s'assurer que des pouvoirs adjudicateurs mieux établis, chargés d'un nombre important de marchés supérieurs aux seuils, se conforment aux règles applicables en matière de passation de marchés publics.

Les audits de la Commission ont établi que les procédures d'évaluation des offres et d'attribution des marchés posent problème lorsqu'elles présentent les caractéristiques suivantes:

- absence de distinction entre la phase de sélection et la phase d'attribution, et confusion des critères de sélection et des critères d'attribution;
- mauvaise application des critères de sélection lors de la phase d'attribution;

¹² Affaire C-324/98 Telaustria, Rec. 2000, p. I-10745, et Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives «marchés publics» (2006/C 179/02)

- non-publication des critères de sélection et d'attribution dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges;
- usage de spécifications techniques discriminatoires;
- utilisation lors de l'évaluation d'autres critères de sélection et d'attribution que ceux qui ont été publiés;
- utilisation de critères non conformes aux principes fondamentaux du traité CE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement);
- documentation inadéquate des décisions prises par le comité d'évaluation;
- attribution directe de marchés de travaux supplémentaires/complémentaires sans nouvel appel d'offres;
- modification de conditions essentielles de l'attribution du marché au stade de l'exécution.

Plusieurs États membres ont mis en place une unité indépendante de contrôle des marchés publics habilitée à procéder à des contrôles à toutes les étapes des procédures d'adjudication, jusqu'au stade de la signature. Cette unité peut assister en qualité d'observateur à l'évaluation des offres, qu'il s'agisse de marchés publics financés par des fonds nationaux ou par des fonds communautaires. Si un aspect quelconque de la procédure lui paraît préoccupant, elle en fait part au pouvoir adjudicateur et à l'autorité de gestion. Cette dernière est ainsi au courant de tout problème éventuel concernant le marché et peut, avant d'approuver une dépense déclarée par le bénéficiaire dans le cadre du marché visé, demander des informations au bénéficiaire et à l'unité de contrôle des marchés publics pour s'assurer que les problèmes recensés ont été dûment réglés. Un accord entre l'autorité de gestion et l'unité de contrôle des marchés publics peut être établi pour préciser le champ et l'ampleur des contrôles portant sur les marchés qui bénéficient d'un financement communautaire.

Phase d'exécution du marché

Lorsque des contrats excèdent le seuil visé par les directives européennes relatives à la passation des marchés publics, la meilleure pratique serait une procédure garantissant que tous les marchés supplémentaires/complémentaires importants ou toutes les modifications substantielles de marchés sont notifiés à une unité de contrôle des marchés publics / autorité de gestion avant leur signature par le pouvoir adjudicateur. Cette procédure permettrait d'effectuer toute vérification jugée nécessaire pour s'assurer du respect des règles applicables en matière de passation de marchés publics avant la signature des contrats ou l'approbation des modifications en question.

3.2. Environnement

Le droit communautaire comprend plus de 200 actes législatifs dans le domaine de l'environnement. Ces mesures visent, d'une part, les différents secteurs concernés (eau, atmosphère, nature, déchets et produits chimiques) et, d'autre part, une série de questions transversales telles que l'accès à l'information concernant l'environnement et la participation publique aux prises de décisions environnementales. Si l'ensemble de l'acquis environnemental s'applique aux actions cofinancées, les domaines thématiques ci-après revêtent une importance toute particulière dans le cadre des Fonds:

- La directive relative à **l'évaluation des incidences sur l'environnement** ou directive EIE¹³ dans sa version modifiée exige des États membres qu'ils soumettent à une évaluation des incidences sur l'environnement, avant de les autoriser, certains projets publics et privés susceptibles d'avoir des répercussions notables sur l'environnement. Il s'agit d'une directive procédurale, qui prévoit l'évaluation d'un large éventail d'incidences environnementales et la consultation des autorités environnementales et du grand public (y compris des consultations transfrontalières). La directive tient compte des dispositions de la convention d'Aarhus sur la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. La directive EIE contient une disposition visant des cas exceptionnels (article 2, paragraphe 3), et de récentes orientations soulignent le caractère exceptionnel des circonstances dans lesquelles cette disposition s'applique.
- Outre qu'elle exige des États membres qu'ils réalisent une évaluation avant d'approuver un programme opérationnel, la **directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement** (ÉSIE) comporte des dispositions concernant le suivi d'indicateurs pour la détermination rapide de toute répercussion négative imprévue et l'adoption des mesures correctrices appropriées. Les dispositifs de suivi existants peuvent être utilisés pour éviter les recouvrements s'il y a lieu. Il peut en outre être nécessaire d'actualiser une ÉSIE déjà réalisée en cas de modification sensible du programme opérationnel. Si un programme opérationnel débouche sur d'autres plans et programmes, il faut déterminer si ces derniers doivent également faire l'objet d'un processus d'ÉSIE. Il convient enfin de noter que les plans de gestion des déchets requis par la directive-cadre sur les déchets font obligatoirement l'objet d'une ÉSIE. Seuls les travaux d'infrastructure et les interventions conformes au plan de gestion des déchets notifié à la Commission peuvent prétendre à un financement.
- **Information en matière d'environnement** – La directive concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement¹⁴ vise à améliorer l'accès du public à l'information détenue par les autorités responsables en matière d'environnement et à garantir des normes d'accès équitables à l'information sur l'ensemble du territoire communautaire.
- **La nature** est couverte par les directives concernant la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels¹⁵, en particulier pour ce qui concerne les incidences sur le réseau des sites Natura 2000. Ces directives instaurent conjointement un système général de protection de toute une série d'espèces animales et végétales, et d'une sélection de types d'habitats. Afin de rétablir ou de maintenir un statut de conservation favorable pour les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire, la directive «Habitats» a créé le réseau écologique de sites protégés Natura 2000, qui est devenu l'élément central de la politique de l'UE dans le domaine de la nature et de la diversité biologique. Elle contient en son article 6 des dispositions spécifiquement axées sur une évaluation appropriée des incidences, ainsi que sur les mesures d'atténuation et de compensation de ces dernières.
- **Eau** – La directive cadre sur l'eau¹⁶ instaure un cadre destiné à protéger toutes les masses d'eau naturelles (cours d'eau, lacs, eaux de transition, eaux côtières, canaux et eaux souterraines) de l'Union européenne. Elle a pour objectif primordial de parvenir à une bonne qualité des ressources hydriques à l'horizon 2015 grâce à une gestion intégrée basée sur les bassins hydrographiques. Elle contient en son article 4, paragraphe 7, des dispositions visant

¹³ Directive 85/337/CEE du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée en dernier lieu par la directive 2003/35/CE

¹⁴ Directive 90/313/CEE, telle que modifiée par la directive 2003/4/CE

¹⁵ Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages; directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

¹⁶ Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau, telle que modifiée en dernier lieu par la directive 2008/32/CE

spécifiquement l'évaluation des infrastructures qui comportent un risque de détérioration de l'état des ressources hydriques du fait, par exemple, de projets de voies navigables intérieures.

- **Déchets** – La directive cadre relative aux déchets¹⁷ fixe les exigences fondamentales en ce qui concerne le traitement des déchets (innocuité des processus d'élimination et de valorisation des déchets pour l'environnement et la santé; interdiction de l'abandon, du rejet et de l'élimination incontrôlée des déchets; création d'un réseau d'installations d'élimination des déchets; élaboration de plans de gestion des déchets; instauration d'autorisations pour les opérations de traitement de déchets) et établit une hiérarchie des solutions de gestion des déchets (par ordre décroissant de préférence: la prévention, la valorisation (réemploi, recyclage, récupération et utilisation comme source d'énergie) et l'élimination. Pour bénéficier d'un cofinancement du Fonds européen de développement régional ou du Fonds de cohésion, un projet d'infrastructure de gestion des déchets doit s'inscrire dans un plan cohérent de gestion des déchets. La directive concernant la mise en décharge des déchets¹⁸ fixe une série de règles destinées à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs de la mise en décharge des déchets, notamment la pollution du sol, de l'air et de l'eau, ainsi que les risques pour la santé humaine, et à diminuer les quantités de déchets biodégradables mis en décharge. La directive sur l'incinération des déchets¹⁹ a pour objectif de prévenir ou de limiter dans la mesure du possible les effets négatifs de l'incinération des déchets sur l'environnement et les risques qui en résultent pour la santé humaine. Elle impose des conditions de fonctionnement et des exigences techniques rigoureuses, et définit des valeurs limites d'émission pour les usines d'incinération implantées dans l'UE.

Une série de directives sur le recyclage telles que celles portant sur les déchets d'emballages, d'équipements électriques et électroniques, de véhicules et de piles, fixent des objectifs contraignants pour le recyclage des déchets ou de matériaux particuliers qu'ils contiennent. La plupart de ces directives établissent explicitement la responsabilité financière des fabricants eu égard au traitement approprié des déchets provenant de leurs produits.

Les vérifications de gestion dans le domaine de l'environnement doivent contrôler que le bénéficiaire a respecté les directives pertinentes en s'assurant que les autorisations voulues ont bien été obtenues de la part des autorités nationales compétentes pour l'environnement conformément aux procédures applicables. Il incombe aux autorités nationales compétentes de veiller à l'application correcte de la législation communautaire en matière d'environnement et de prendre les mesures adéquates si tel n'est pas le cas.

Pour remplir les obligations que leur confère l'article 13, paragraphe 1, au moment de la sélection et de l'approbation des opérations, les autorités de gestion doivent s'assurer qu'elles ont accès à l'expertise interne ou externe qui les aidera à recenser les caractéristiques environnementales pertinentes du type particulier d'opérations soumis à leur approbation. D'étroites relations de travail pourraient être établies avec les agences nationales spécialisées dans le domaine de l'environnement en vue d'apporter une assistance aux autorités de gestion à cet égard.

De même, aux fins des vérifications de gestion visées à l'article 13, paragraphe 2, les autorités de gestion doivent s'assurer qu'elles ont accès à l'expertise voulue pour vérifier le maintien de la conformité des opérations avec les règles environnementales en vigueur.

¹⁷ Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets

¹⁸ Directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets

¹⁹ Directive 2000/76/CE sur l'incinération des déchets

3.3. Vérifications de gestion relatives aux régimes des aides d'État

Les raisons suivantes font que certains régimes d'aides peuvent poser problème aux États membres en termes de vérifications de gestion:

- un risque accru au niveau des contrôles (lié à la complexité inhérente des règles régissant le régime d'aides, à la nature des bénéficiaires – en l'occurrence des PME – avec le risque d'un environnement de contrôle potentiellement moins solide, etc.);
- des critères d'éligibilité spécifiques;
- des dispositions particulières concernant la date finale d'éligibilité des dépenses.

Il convient, dans la perspective d'une approche satisfaisante des vérifications de gestion, d'établir une distinction entre deux types de modalités au niveau des régimes d'aides:

- 1) l'organisme qui octroie l'aide dans le contexte du régime d'aide a un rôle purement administratif/de gestion (couvrant la sélection des bénéficiaires, l'attribution et l'administration des aides individuelles octroyées, etc.) et n'a pas d'intérêt financier direct dans le régime proprement dit: tel peut être le cas lorsque l'organisme qui accorde l'aide est une entité administrative publique;
- 2) l'organisme qui octroie l'aide a un intérêt financier dans le régime d'aides ou le projet (il apporte une partie du capital ou prête au bénéficiaire des fonds que celui-ci utilise pour financer l'opération): tel est généralement le cas lorsque l'organisme est une institution financière.

Dans les deux cas, la meilleure pratique consisterait à inclure une définition précise des investissements éligibles dans la décision de subvention relative à chacune des opérations ou dans le régime d'aide lui-même. La démarche est particulièrement importante lorsque l'organisme qui octroie l'aide s'appuie sur des attestations d'audit, car elle permet de préciser le champ des vérifications requises.

La question susceptible de se poser concerne la nature et l'ampleur des vérifications à effectuer par l'autorité de gestion au titre de l'article 13 pour s'assurer que les vérifications effectuées au niveau de l'organisme octroyant l'aide ont été dûment exécutées. Dans le cas 1), l'organisme octroyant l'aide remplit sa fonction en qualité d'organisme intermédiaire. L'autorité de gestion peut procéder elle-même à des vérifications limitées pour s'assurer de la régularité des dépenses en s'appuyant sur les vérifications effectuées par cet organisme.

Selon l'avis de l'autorité de gestion concernant le niveau de risque des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par l'organisme octroyant l'aide et les bénéficiaires, cette assurance peut être fournie par des rapports régulièrement établis par l'organisme octroyant l'aide, y compris des statistiques relatives aux résultats des vérifications et des informations concernant ceux qui les ont effectuées, la méthode utilisée et la portée des vérifications, en particulier pour ce qui concerne le respect des règles en matière d'éligibilité. Ces rapports pourraient être conjugués aux vérifications effectuées par l'organisme octroyant l'aide.

Dans le cas 2), étant donné qu'il a un intérêt financier direct dans l'opération, l'organisme octroyant l'aide ne peut être considéré comme totalement indépendant. La confiance que l'autorité de gestion place dans le travail de l'organisme octroyant l'aide doit être étayée par ses propres vérifications auprès du bénéficiaire sur place.

Selon les mesures de contrôle prises par l'organisme octroyant l'aide en réponse à ce risque apparent plus élevé, les modalités de contrôle à mettre en place par l'autorité de gestion comprendront un mécanisme de rapports réguliers (contenant les mêmes informations que dans le cas 1) combiné à des vérifications sur place au niveau du bénéficiaire, dont la fréquence sera déterminée en référence au point 2.7 de la présente note d'orientation.

3.4. Aides d'État

Référence

- i) *Vade-mecum sur les règles communautaires applicables aux aides d'État, publié le 15 février 2007*
- ii) *Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006)*

Les règles en matière d'aides d'État s'appliquent exclusivement aux mesures qui respectent l'ensemble des critères énumérés à l'article 87, paragraphe 1, du traité et plus précisément qui entraînent un transfert de ressources publiques; elles créent un avantage économique dont l'entreprise n'aurait pas bénéficié dans le cadre normal de ses activités. Les aides d'État doivent être sélectives (autrement dit avantager une ou plusieurs entreprises, ou un secteur, seulement) et avoir un effet potentiel sur la concurrence et les échanges entre États membres.

Les États membres sont tenus d'informer la Commission de tout projet tendant à instituer ou à modifier une aide d'État et ils ne peuvent mettre cette aide à exécution avant d'y avoir été autorisés par la Commission. La Commission détermine si la mesure d'aide notifiée constitue une aide d'État et, dans l'affirmative, si elle peut bénéficier d'une exemption au titre de l'article 87, paragraphe 2 ou 3, du traité.

Certaines mesures peuvent également être exemptées de notification en vertu de règlements d'exemption des aides d'État par catégorie. Ces règlements permettent à la Commission de déclarer certaines catégories d'aides d'État compatibles avec le traité pour autant qu'elles respectent certaines conditions et de les exempter ainsi de l'obligation de notification préalable. À ce jour, la Commission a adopté quatre règlements d'exemption par catégorie, dont trois prévoient respectivement des exemptions pour les aides en faveur des petites et moyennes entreprises, les aides à l'emploi et les aides à la formation. Il en résulte que les États membres peuvent accorder des aides remplissant les conditions énoncées dans ces trois règlements sans avoir à les notifier préalablement à la Commission ni à s'assurer du consentement de cette dernière. Un quatrième règlement exempté de l'obligation de notification les régimes transparents d'aides régionales à l'investissement: ce règlement s'applique à compter de 2007 jusqu'à la fin 2013. Un règlement supplémentaire codifie l'application de la règle *de minimis* et établit que les aides octroyées à une même entreprise qui n'excèdent pas un plafond fixé (200 000 euros dans la plupart des secteurs) sur une période de trois exercices fiscaux, et qui respectent certaines conditions, ne constituent pas des aides d'État. Ces aides ne doivent, dès lors, pas être notifiées. Un règlement général d'exemption par catégorie, dont l'entrée en vigueur est attendue en 2008, regroupera ces différents instruments.

Plusieurs grands domaines de risques méritent, en matière d'aides d'État, une attention particulière lors des vérifications de gestion:

- le régime d'aides doit avoir été notifié et approuvé par la Commission ou être couvert par un règlement d'exemption par catégorie ou satisfaire à la règle *de minimis*²⁰ en vertu desquels le régime d'aide ne doit pas être notifié;
- les entreprises bénéficiaires de l'aide doivent remplir les conditions du régime d'aides tel qu'approuvé par la Commission, ou la nature des opérations visées par une exemption par catégorie doit satisfaire aux conditions particulières de l'exemption;
- il ne peut y avoir, entre des aides provenant de sources différentes, de chevauchement susceptible d'enfreindre la règle *de minimis* ou les règles applicables en matière de cumul des aides.

La meilleure pratique en matière de vérifications de gestion permettant d'assurer la conformité avec la règle *de minimis* consisterait à contrôler notamment, sur la base d'un échantillon, que l'aide octroyée à une entreprise sur une période de trois exercices fiscaux n'a pas dépassé le plafond applicable.

La direction générale «Concurrence» a publié un guide²¹ et des fiches très utiles concernant les règles communautaires applicables aux aides d'État.

3.5. Instruments d'ingénierie financière

Référence

Note des services de la Commission concernant l'ingénierie financière au cours de la période de programmation 2007-2013 (DOC COCOF/07/0018/01-EN FINAL du 16 juillet 2007 – Version finale)

Les instruments relevant de l'ingénierie financière²² en vertu de l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil comprennent les fonds de capital à risque, les fonds de garantie, les fonds de prêts et les fonds de développement urbain durable.

Les instruments d'ingénierie financière peuvent être directement financés par un ou plusieurs programmes opérationnels ou via un fonds de participation. Ils prévoient l'apport d'une aide à des entreprises ou des projets urbains au moyen d'investissements en fonds propres, de prêts et de garanties. La fourniture de l'aide se déroule en deux étapes, à savoir la contribution du programme opérationnel aux instruments d'ingénierie financière, puis l'investissement par ces instruments dans des entreprises ou des projets urbains.

Un plan d'activité des instruments d'ingénierie financière candidats doit être présenté et évalué, soit par l'autorité de gestion, soit par le fonds de participation, qui doit ensuite sélectionner les instruments d'ingénierie financière et signer des conventions de financement avec eux. Une procédure transparente est appliquée à la sélection des instruments d'ingénierie financière et à la prise de décisions concernant les contributions que leur versent les programmes opérationnels. La

²⁰ Le plafond de l'aide visé par la règle *de minimis* est généralement fixé à 200 000 euros sur toute période de trois exercices fiscaux.

²¹ Vade-mecum sur les règles communautaires applicables aux aides d'État, publié le 15 février 2007, et Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006)

²² Les règles d'application de ces fonds sont exposées aux articles 43 à 46 du règlement (CE) n° 1828/06 de la Commission.

procédure de sélection doit se fonder sur des critères spécifiques et adéquats en rapport avec les objectifs du programme opérationnel.

Les vérifications de gestion doivent donc inclure un contrôle de la transparence de la procédure de sélection suivie.

Étant donné la possibilité que plusieurs programmes opérationnels contribuent au même instrument d'ingénierie financière, le fonds de participation et l'instrument d'ingénierie financière doivent, si tel est le cas, tenir des comptabilités distinctes ou utiliser des codes comptables spécifiques pour la contribution de chacun des programmes opérationnels, à des fins de rapport et d'audit. Un examen de la piste d'audit doit être inclus dans les vérifications visées à l'article 13, paragraphe 2.

Le bénéficiaire²³ est soit le fonds de participation ou, en l'absence de fonds de participation, l'instrument d'ingénierie financière proprement dit. Cependant, par dérogation²⁴ à la règle générale selon laquelle les états des dépenses devraient uniquement inclure les dépenses effectivement payées par les bénéficiaires, les déclarations des dépenses relatives aux instruments d'ingénierie financière peuvent comprendre le total des dépenses payées au départ du programme opérationnel pour constituer ces fonds ou fonds de participation, ou y contribuer. Toutefois, à la clôture du programme opérationnel, les dépenses éligibles correspondront au montant final versé par le fonds de participation ou l'instrument d'ingénierie financière qui a été investi, fourni ou engagé comme garantie, ou payé pour frais de gestion, et non les dépenses versées au départ du programme opérationnel.

Des vérifications de gestion relatives aux instruments d'ingénierie financière doivent néanmoins être effectuées tout au long de la période de programmation, afin d'assurer le suivi des investissements et de veiller à ce que les fonds soient investis dans le droit fil des objectifs de l'axe prioritaire. Elles devraient également contrôler que les seuils²⁵ fixés en matière de frais de gestion ne sont pas dépassés. Le paiement des frais de gestion en début de période peut se justifier lorsque les gestionnaires des fonds doivent assumer des frais initiaux importants avant que les investissements soient effectués.

Lorsque les contributions versées par les programmes opérationnels aux instruments d'ingénierie financière sont investis, prêtés ou engagés comme garanties dans des entreprises ou des projets urbains, il peut y avoir aide d'État. Les vérifications de gestion doivent donc s'assurer que les règles applicables aux aides d'État ont bien été respectées.

L'article 45 du règlement (CE) n° 1828/2006 dispose que les instruments d'ingénierie financière ne peuvent investir dans des PME qu'au moment de leur création, de leur démarrage ou de leur expansion, et seulement dans des activités que les gestionnaires des instruments d'ingénierie financière estiment potentiellement viables d'un point de vue économique. Ils ne peuvent investir dans des entreprises en difficulté²⁶.

Dans la plupart des cas, aucune condition ne stipule que les PME doivent consacrer les dépenses à des biens ou des services particuliers. Des fonds propres, des prêts ou des garanties sont souvent

²³ L'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1083/2006 définit le bénéficiaire comme un opérateur, un organisme ou une entreprise, public ou privé, chargé de lancer ou de lancer et mettre en œuvre des opérations.

²⁴ Article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

²⁵ Seuils fixés à l'article 43, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission

²⁶ Au sens des lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté

apportés en vue du développement ou de l'expansion de l'activité générale des PME, y compris des fonds de roulement. Les vérifications de gestion doivent alors s'attacher à contrôler les pièces justificatives attestant que les conditions de financement ont été respectées. Il peut s'agir de formulaires de demande; de plans d'activité; de comptes annuels; de listes de contrôle et de rapports du fonds de capital à risque relatifs à l'évaluation de la demande; de l'accord signé d'investissement, de prêt ou de garantie; de rapports émanant de l'entreprise; de rapports concernant les visites et les réunions du conseil d'administration; de rapports adressés par l'intermédiaire du prêt au fonds de garantie soutenant les demandes; d'homologations environnementales; de rapports concernant l'égalité des chances; et de déclarations faites en rapport avec la réception d'une aide *de minimis*.

La piste d'audit n'exige des preuves de dépenses sous la forme de factures acquittées et la preuve des paiements effectués par des PME pour des biens ou des marchandises que lorsque le capital, le prêt ou la garantie a été octroyé sous réserve que la PME consacre les dépenses à des biens ou des services particuliers. Il conviendrait cependant de fournir, dans tous les cas, la preuve du transfert du capital ou du prêt du fonds de capital à risque ou de l'intermédiaire du prêt vers l'entreprise.

3.6. Projets générateurs de recettes (article 55 du règlement (CE) n° 1083/2006)

Références

i) (Projet de) note d'orientation de la direction générale «Politique régionale» concernant l'article 55 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

ii) (Projet de) note d'information de la direction générale «Politique régionale» concernant l'article 55, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

On entend par «projet générateur de recettes» toute opération impliquant un investissement dans une infrastructure dont l'utilisation est soumise à des redevances directement supportées par les utilisateurs ou toute opération impliquant la vente ou la location de terrains ou d'immeubles ou toute autre fourniture de services contre paiement. Lorsque des recettes sont escomptées d'une opération, elles doivent être prises en compte dans le calcul des dépenses éligibles²⁷. Les dépenses éligibles n'excéderont pas la valeur actualisée du coût d'investissement, déduction faite de la valeur actualisée des recettes nettes de l'investissement sur une période de référence déterminée pour les investissements infrastructurels ou d'autres projets pour lesquels il est possible d'estimer objectivement les recettes au préalable.

La «méthode de déficit du financement», qui sert à déterminer la contribution des Fonds à des projets générateurs de recettes, prend pour base la différence entre le coût actualisé de l'investissement initial et les recettes nettes actualisées de l'opération – cet écart représentant la partie du coût d'investissement du projet qui doit être financée. L'objectif général est de veiller à ce qu'une opération dispose de ressources suffisantes tout en évitant son financement excessif.

Lorsqu'elle évalue l'exactitude des recettes nettes, l'autorité de gestion tient compte de la période de référence appropriée à la catégorie d'investissement concernée, du type de projet, de la rentabilité normalement escomptée du type d'investissement visé, de l'application du principe du pollueur-payeur et, le cas échéant, de considérations d'équité. Elle doit également évaluer le caractère raisonnable de toute hypothèse formulée concernant les prévisions de recettes et de dépenses de l'opération.

²⁷ Article 55 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

Étant donné qu'il lui appartient de veiller à ce que les opérations se conforment aux règles communautaires, l'autorité de gestion doit donner des orientations adéquates aux bénéficiaires pour la préparation de leur analyse financière. Elle doit s'assurer, dans le cadre de ses vérifications de gestion, que l'estimation des opérations génératrices de recettes a été effectuée en bonne et due forme, que l'analyse financière a été examinée en détail et que les estimations sont intégralement documentées.

L'autorité de gestion doit veiller en outre à ce que, lorsqu'il n'est objectivement pas possible d'estimer les recettes au préalable, les recettes générées dans les cinq années suivant l'achèvement d'une opération soient déduites des dépenses déclarées à la Commission²⁸.

Lorsque, au plus tard trois ans après la clôture du programme opérationnel, il est établi qu'une opération a généré des recettes qui n'ont pas été prises en compte (autrement dit lorsque les recettes réelles sont supérieures aux recettes estimées et que ces recettes supplémentaires n'ont pas été déduites des dépenses déclarées), ces recettes seront reversées au budget général de l'Union européenne proportionnellement à la contribution des Fonds²⁹.

Un système doit être mis en place pour permettre à l'autorité de gestion de suivre et de quantifier ce type de recettes. L'autorité de gestion doit contrôler sur la base d'un échantillon, dans le cadre de ses vérifications sur place et après la clôture des opérations, l'exactitude des recettes signalées par les bénéficiaires.

Des procédures proportionnelles peuvent être adoptées pour suivre les recettes générées par les opérations dont le coût total est inférieur à 200 000 euros. Les projets visés par les règles relatives aux aides d'État ne sont pas soumis aux règles en matière de génération de recettes fixées par l'article 55, paragraphes 1 à 5.

La direction générale «Politique régionale» a publié un projet de note d'orientation distincte et détaillée concernant la mise en œuvre de l'article 55 relatif aux projets générateurs de recettes³⁰, ainsi qu'un projet de note d'information concernant l'article 55, paragraphe 6³¹.

3.7. Pérennité des opérations

Conformément à l'article 57 du règlement (CE) n° 1083/2006, l'autorité de gestion doit s'assurer que la contribution des Fonds reste acquise à l'opération uniquement si, dans un délai de cinq ans³² à compter de son achèvement, cette dernière ne connaît pas de modification importante: a) affectant sa nature ou les conditions de sa mise en œuvre ou procurant un avantage indu à une entreprise ou à un organisme public; et b) résultant soit d'un changement dans la nature de la propriété d'un élément d'infrastructure, soit de l'arrêt d'une activité de production.

L'autorité de gestion doit s'assurer dans le cadre de ses vérifications et après l'achèvement des opérations, y compris à l'aide de vérifications effectuées sur place sur la base d'un échantillon,

²⁸ Article 55, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

²⁹ Article 55, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

³⁰ (Projet de) note d'orientation concernant l'article 55 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

³¹ (Projet de) note d'information concernant l'article 55, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

³² Ou trois ans à compter de l'achèvement de l'opération dans les États membres qui ont opté pour la réduction de ce délai pour ce qui est du maintien des investissements ou des emplois créés par des PME.

que ces conditions ont bien été respectées. Tout montant identifié comme ayant été indûment payé doit faire l'objet d'un recouvrement.

3.8. Égalité et non-discrimination

Référence

(Projet de) note d'information de la direction générale «Politique régionale» concernant l'article 16 du règlement (CE) n° 1083/2006

En application de l'article 16 du règlement (CE) n° 1083/2006, les vérifications de gestion doivent contrôler que les opérations respectent et favorisent l'égalité entre les hommes et les femmes, et que la dimension de genre a été intégrée aux différentes étapes de la mise en œuvre des Fonds. La démarche implique une approche d'intégration de la dimension de genre garantissant que toutes les opérations prennent ouvertement et activement en compte leurs incidences sur la situation respective des femmes et des hommes dans la perspective d'une élimination des inégalités. Tous les programmes doivent contribuer à une plus grande égalité entre les hommes et les femmes, et être en mesure de fournir la preuve de l'impact à cet égard avant, pendant et après leur mise en œuvre.

Les vérifications doivent contrôler en outre que des mesures appropriées ont été prises pour prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle lors des différentes phases de la mise en œuvre des Fonds et notamment en ce qui concerne l'accès à ceux-ci.

Les listes de contrôle utilisées pour les vérifications de gestion doivent donc inclure, s'il y a lieu, des questions relatives au respect des principes d'égalité et de non-discrimination. Les vérifications de gestion doivent porter sur la performance réelle des programmes et opérations cofinancés par rapport aux indicateurs-cibles inclus dans les programmes opérationnels tout au long de la période de programmation. Les autorités de gestion doivent s'assurer que des dispositions adéquates ont été prises durant la mise en œuvre de l'opération pour respecter les conditions pertinentes stipulées dans le contrat de subvention. Une bonne pratique consisterait à vérifier sur la base de la feuille de présence d'un programme de formation que le taux de participation féminine et masculine correspond bien à celui qui avait été spécifié dans la proposition de projet et d'obtenir des explications en cas d'écart important. L'accès des personnes handicapées est l'un des critères à respecter lors de la définition des opérations cofinancées par les Fonds et à prendre en compte aux différentes étapes de leur mise en œuvre.

Des dispositions concernant l'accès des personnes handicapées figurent dans les directives communautaires relatives à la passation de marchés publics et prévoient que, dans la mesure du possible, les spécifications techniques contenues dans les documents contractuels (avis de marché, documents de marché ou autres) doivent être établies de manière à prendre en considération les critères d'accessibilité pour les personnes handicapées ou la conception pour tous les utilisateurs. Les vérifications de gestion doivent s'assurer que les opérations respectent ces dispositions en matière d'accès. Les vérifications sur place devraient plus particulièrement contrôler si les spécifications techniques ou toute autre disposition figurant dans les documents contractuels en vue de garantir l'accessibilité ont été dûment mises en œuvre.

La direction générale «Politique régionale» a publié une note d'information concernant l'article 16 (*Projet à préparer pour le COCOF de juin 2008*).

3.9. Objectif de coopération territoriale européenne (CTE)

Au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne (CTE), le Fonds européen de développement régional concentre son aide sur le développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières, sur l'établissement et le développement de la coopération transnationale et sur le renforcement de l'efficacité de la politique régionale. La structure des programmes CTE est parfois complexe et peut impliquer la coopération entre différentes combinaisons d'États membres/régions et d'États non membres. Cette complexité justifie la fourniture d'orientations concernant les vérifications dans ce domaine.

En vertu de l'article 15 du règlement (CE) n° 1080/2006 et au titre de dérogation aux dispositions générales applicables à la gestion des programmes généraux, dans le cadre desquels l'autorité de gestion est chargée de vérifier la légalité et la régularité des dépenses, cette responsabilité incombe, dans le cas du CTE, aux États membres participants. Ces derniers sont tenus de mettre en place des systèmes de contrôle et de désigner des contrôleurs qui procéderont à leur tour à la vérification de la légalité et de la régularité des dépenses déclarées par chaque bénéficiaire participant à l'opération. L'autorité de gestion s'assure que les dépenses de chaque bénéficiaire participant à une opération ont été validées par le contrôleur visé à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1080/2006.

Afin d'assurer la validation des dépenses, conformément à l'article 16 du règlement (CE) n° 1080/2006, chaque État membre met en place un système de contrôle permettant de vérifier la fourniture des produits et des services faisant l'objet du cofinancement, la validité des dépenses déclarées pour les opérations ou parties d'opérations mises en œuvre sur son territoire et la conformité de ces dépenses et des opérations ou parties d'opérations s'y rapportant avec les règles communautaires et ses règles nationales.

À cette fin, chaque État membre désigne les contrôleurs chargés de vérifier la légalité et la régularité des dépenses déclarées par chaque bénéficiaire participant à l'opération. Les États membres peuvent décider de désigner un contrôleur unique pour l'ensemble du territoire couvert par le programme. Au cas où la vérification de la fourniture des produits et des services faisant l'objet du cofinancement ne peut se faire que pour l'ensemble de l'opération, cette vérification est réalisée par le contrôleur de l'État membre où est établi le bénéficiaire chef de file ou par l'autorité de gestion.

Le contenu et le champ des vérifications effectuées par les contrôleurs sont identiques à ceux des vérifications auxquelles procède une autorité de gestion dans le cadre des programmes relevant des objectifs «convergence» et «compétitivité»³³. Les contrôleurs doivent vérifier que les produits et services cofinancés ont bien été livrés, et que les dépenses déclarées par les bénéficiaires en rapport avec les opérations ont été effectivement encourues et qu'elles respectent les règles communautaires et nationales. Ils doivent procéder à cette fin à des vérifications administratives concernant chaque demande de remboursement adressée par les bénéficiaires et à la vérification sur place d'opérations, éventuellement sur la base d'un échantillon.

Les principes généraux décrits plus haut en matière de calendrier, de portée et d'intensité des vérifications, l'organisation des vérifications sur place, l'obligation de documenter le travail effectué et la séparation fonctionnelle des tâches de vérification et d'audit s'appliquent également à la mission des contrôleurs. Les contrôleurs doivent en outre s'assurer que les bénéficiaires et

³³ Article 60, point b), du règlement (CE) n° 1083/2006

autres organismes participant à la mise en œuvre des opérations utilisent soit un système comptable distinct, soit un code comptable distinct pour toutes les transactions liées à l'opération.

Au titre de l'objectif CTE, l'article 20 du règlement (CE) n° 1080/2006 exige qu'un premier bénéficiaire soit désigné pour chaque opération. Il doit veiller à ce que les dépenses présentées par chacun des bénéficiaires participant à l'opération ont bien été consacrées à la mise en œuvre de l'opération et qu'elles correspondent aux activités arrêtées par lesdits bénéficiaires, et que les dépenses présentées par chacun des bénéficiaires participant à l'opération ont bien été validées par les contrôleurs. Le mandat du contrôleur chargé du premier bénéficiaire doit donc inclure la vérification de la manière dont ce dernier respecte les obligations qui viennent d'être décrites. Quant à l'autorité de gestion, son rôle consiste à s'assurer que les dépenses de chacun des bénéficiaires participant à une opération donnée ont été validées par les contrôleurs.

La meilleure pratique dans ce domaine consisterait à mettre la description précise du travail effectué par chacun des contrôleurs à la disposition du contrôleur chargé du premier bénéficiaire, du premier bénéficiaire lui-même et de l'autorité de gestion. Cette exigence pourrait être incluse dans le mandat des contrôleurs au moment de leur désignation.

Lorsqu'une partie d'opération est mise en œuvre sur le territoire de pays situés en dehors de la Communauté européenne³⁴ et lorsque aucun contrôleur n'a été désigné, des arrangements particuliers doivent être pris pour déterminer quel contrôleur ou quelle entité est chargé(e) de vérifier la légalité et la régularité des dépenses. Des arrangements analogues doivent être pris en ce qui concerne la vérification des dépenses effectuées dans la Communauté européenne, mais en dehors du territoire des États membres participants³⁵.

³⁴ Voir article 21, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1080/2006

³⁵ Voir l'article 21, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 1080/2006