

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25 avril 2003
C(2003) 1255

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Sur la simplification, la clarification, la coordination et la flexibilité de la gestion des
politiques structurelles 2000-2006**

A NE PAS PUBLIER

TABLE DES MATIÈRES

I.	Contexte et nature de l'exercice sur la "simplification"	5
II.	Mesures de simplification agréées entre la Commission et les Etats membres et susceptibles d'application immédiate	7
1.	La modification des programmes.....	7
2.	Les contrôles	9
3.	La révision à mi-parcours.....	11
4.	Rapports	13
5.	Les indicateurs de résultats et d'impact.....	14
6.	La réserve de performance	15
7.	La rencontre annuelle entre la Commission et les autorités de gestion	15
8.	Le rôle de la Commission dans le Comité de suivi.....	16
9.	La gestion financière	18
10.	Accélération des procédures internes à la Commission.....	22
III.	Mesures de simplification proposées par la Commission et qui doivent faire l'objet de discussions additionnelles avec les Etats membres.....	22
IV.	Mesures proposées par la Commission qui n'ont pas reçu l'accord des Etats membres	27

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Sur la simplification, la clarification, la coordination et la flexibilité de la gestion des politiques structurelles 2000-2006

RESUME

La période de programmation 2000-2006 a ouvert de nouveaux défis et de nouvelles opportunités pour les régions qui bénéficient du soutien des Fonds Structurels.

L'efficacité des interventions cofinancées par les Fonds Structurels est étroitement liée au respect des conditions de mise en œuvre et de gestion des programmes décidés en commun avec les États membres. De ce point de vue, des avancées importantes ont été réalisées, notamment quant au partenariat pour la préparation des plans ou quant à la mise en place de systèmes de suivi, de contrôle et d'évaluation plus rigoureux. Dans la mise en place de ces différents dispositifs, la Commission a pu jouer un rôle actif notamment à travers la définition d'orientations méthodologiques. Bien que le bilan demeure largement positif, diverses difficultés sont apparues au fur et à mesure de la mise en œuvre de la programmation. Ces difficultés ont été signalées par les États membres dès la réunion informelle des Ministres responsables de la Politique régionale, réunis à Namur en juillet 2001.

La Commission a voulu répondre positivement à la demande des États membres d'alléger les procédures, faciliter la gestion et l'exécution des crédits et a décidé de démarrer un processus de dialogue avec les administrations nationales au sein des Comités de Fonds Structurels afin de bien cerner l'ampleur et la nature des problèmes à traiter. Ce travail s'est fait au cours du deuxième semestre de l'année 2001 et au début de l'année 2002 et a ensuite abouti aux propositions de la Commission présentées le 7 octobre 2002 aux Ministres responsables de la Politique régionale des quinze États membres.

Ce travail préparatoire a été développé dans un cadre de coopération inter services, qui a associé les 4 services responsables des Fonds Structurels, ainsi que les Directions générales du Contrôle Financier, du Budget, de l'OLAF, du Secrétariat général et du Service Juridique.

Sur la base des orientations dégagées lors de la réunion du 7 octobre 2002, les Comités des Fonds Structurels ont mis à leur ordre du jour les différents sujets proposés afin de parvenir, dans un délai raisonnable, à des décisions permettant de stabiliser la gestion sur une base consensuelle. Les Comités consultatifs des quatre fonds ont examiné les propositions présentées par la Commission. La plupart des propositions ont reçu un accueil très favorable.

La présente Communication présente les propositions de la Commission, agréées avec les États membres, dans dix domaines distincts. Ces propositions ont une nature différente du point de vue de leur mise en œuvre, certaines étant applicables immédiatement, d'autres étant assorties d'un échéancier.

Cet exercice de simplification ne met pas en cause le bien-fondé des principes décidés dans les règlements des Fonds structurels et se situe à l'intérieur du cadre juridique fixé par les règlements. Le modèle de gestion orienté vers les résultats, qui constitue un des piliers de la réforme des Fonds Structurels de 1999, s'avère exigeant et difficile à mettre en œuvre. Mais il a déjà contribué à renforcer la transparence et la qualité de la programmation pour la période 2000-2006. La Commission tirera de cet exercice les enseignements qui s'imposent, en

particulier en ce qui concerne la préparation de la prochaine période de programmation des Fonds Structurels. Ces enseignements aideront également à préparer les programmes des nouveaux États membres.

I. CONTEXTE ET NATURE DE L'EXERCICE SUR LA "SIMPLIFICATION"

1. Dans le contexte de la mise en œuvre des Fonds Structurels, les Etats membres ont fait une demande de simplification, dont le point de départ fut la réunion des Ministres responsables de la Politique régionale qui s'est tenue à Namur, en juillet 2001. Les Etats membres considèrent que les exigences réglementaires - qu'ils ont adoptées à l'unanimité - sont très importantes, que la Commission demande trop, et que l'action de ses services est insuffisamment coordonnée. A noter que la demande de simplification des Etats membres n'exige pas une modification des règlements décidés par le Conseil. Elles se situent dans ce cadre.
2. La Commission, consciente de ces problèmes et à la lumière de sa propre expérience, a voulu répondre à cette demande de simplification, en coopération avec les Etats membres. Elle a donc présenté aux Etats membres, en septembre 2002, un document intitulé " Note sur la simplification, la clarification, la coordination et la flexibilité de la gestion des politiques structurelles 2000-2006". Ce document a fait l'objet d'une discussion approfondie lors de la rencontre de M. Barnier, de Mme Diamantopoulou et de M. Fischler avec les Ministres responsables de la Politique régionale des quinze Etats membres, le 7 octobre 2002, à Bruxelles. Etaient également conviés à cette initiative les présidents de trois commissions parlementaires du Parlement Européen (RETT, COBU et COCOBU) ainsi que les présidents du Comité Economique et Social et du Comité des Régions.
3. A cette occasion la Commission a précisé que la complexité de gestion est partagée tant par les Etats membres que par la Commission. Si la Commission peut apporter des simplifications à certaines procédures, seuls les Etats membres peuvent apporter des simplifications aux procédures imposées aux porteurs de projets. Ces procédures sont souvent longues et lourdes, ce qui allonge les délais d'exécution et provoque des plaintes comme "les subventions des Fonds Structurels ne valent pas l'effort". C'est la raison pour laquelle la Commission a précisé qu'une amélioration de la situation actuelle n'est possible que par l'étroite coopération des administrations nationales et régionales, dans l'esprit du partenariat. Cet exercice a son importance pour les Etats membres de l'Union actuelle, mais aussi pour les nouveaux Etats membres qui rejoindront l'Union en 2004.
4. Le cadre du débat sur la "simplification" se situe dans un difficile équilibre de responsabilités. En effet la politique de cohésion est une politique à compétences partagées mais dans laquelle la Commission garde l'exclusivité de la responsabilité de l'exécution du budget, malgré l'accent mis sur la subsidiarité. Dans le document présenté aux Ministres responsables de la politique régionale le 7 octobre dernier, il est précisé que le système de mise en œuvre découlant de l'accord du Conseil européen de Berlin de mars 1999, et qui s'est matérialisé dans le règlement 1260/99, ne peut être modifié et doit être respecté. Pour mémoire, ce système repose sur l'équilibre suivant voulu par les Etats membres, qui a conditionné l'accord du paquet financier :
 - Une réelle décentralisation par un important transfert de responsabilités de gestion, d'évaluation et de contrôle aux Etats membres. En contrepartie du maintien de l'effort financier, des conditions de gestion financière plus strictes : le dégageant d'office des crédits (règle « n+2 ») et les corrections financières.

- Pour la Commission, le renforcement de la capacité de contrôle des systèmes des Etats membres afin de lui permettre d'exercer, en dernier lieu, sa responsabilité sur la bonne gestion financière ainsi que l'allocation de la réserve de performance à mi-parcours.

Un autre élément crucial qui détermine le cadre du débat sur la "simplification" est l'obligation qui incombe à la Commission de rendre compte de la gestion des Etats membres au Parlement européen et à la Cour des Comptes.

5. L'approche suivie par la Commission dans le cadre de l'exercice de "simplification" comporte quatre orientations :

- *simplification*: allègement ou suppression de demandes liées soit aux règlements adoptés par la Commission, soit aux orientations qui les ont suivis,
- *clarification*: explication de mesures existantes,
- *coordination*: au sein des services de la Commission et des Etats membres,
- *flexibilité et proportionnalité*: retenir l'approche la moins contraignante là où cela s'avère possible

Dans la mise en œuvre de ces orientations, une **démarche de proportionnalité** est envisagée soit par rapport au but de l'exigence concernée, soit par rapport à l'importance de l'intervention qui peut porter tant sur la nature de l'action que sur sa dimension financière.

6. Dans le document présenté aux Ministres le 7 octobre 2002 la Commission a proposé aux Etats membres neuf thèmes précis qui découlent directement des obligations réglementaires et de leur interprétation et qui sont susceptibles d'apporter aux Etats membres plus de facilités dans leur gestion et leurs relations de travail avec la Commission.

Les thèmes traités étaient:

- (1) La modification des programmes
- (2) Les contrôles
- (3) La révision à mi-parcours
- (4) Les rapports
- (5) Les indicateurs
- (6) La réserve de performance
- (7) La rencontre annuelle
- (8) Le rôle de la Commission dans le Comité de suivi
- (9) La gestion financière:
 - règle des dégagements automatiques (« n+2 »);
 - règle de remboursement de l'acompte à l'échéance (date de décision +18mois);
 - cofinancement (remboursement des paiements intermédiaires).

7. Lors de la rencontre du 7 octobre 2002, la Commission a proposé aux Etats membres de travailler en partenariat afin d'établir une coopération visant à décider ensemble des améliorations possibles à apporter à la gestion des politiques structurelles à partir des orientations suggérées et qui correspondent aux sujets principaux identifiés par les Etats membres eux-mêmes.

Sur la base des orientations dégagées lors de cette réunion, les Comités ont mis à leur ordre du jour les différents sujets proposés afin de parvenir, dans un délai raisonnable, à des décisions permettant de stabiliser la gestion sur une base consensuelle. Les Comités consultatifs des quatre fonds ont examiné, en réunion conjointe, les propositions de simplification présentées par la Commission. Les discussions se sont poursuivies sur deux journées et demi, du 19 au 21 novembre 2002.

La plupart des propositions ont reçu un accueil très favorable.

II. MESURES DE SIMPLIFICATION AGRÉÉES ENTRE LA COMMISSION ET LES ETATS MEMBRES ET SUSCEPTIBLES D'APPLICATION IMMEDIATE

1. LA MODIFICATION DES PROGRAMMES

Indépendamment de la révision à mi-parcours et des modifications des interventions suite aux changements importants des conditions économiques et sociales, la Commission considère que la modification des programmes, pour des raisons de bonne gestion, est acceptable.

En effet, ces modifications peuvent être justifiées par un besoin d'amélioration de la gestion (y compris financière) de l'intervention. Elles peuvent aussi être justifiées par l'introduction de mesures permettant d'atteindre les objectifs stratégiques de l'intervention et des politiques communautaires qu'elles doivent respecter.

La Commission apporte aussi des clarifications utiles sur les possibilités déjà existantes de modifications (compléments de programmation).

1.1. Mesures agréées concernant la modification du seul complément de programmation.

Sous couvert de l'article 34.3 du règlement, l'autorité de gestion peut adapter à la demande du comité de suivi ou de sa propre initiative, le complément de programmation, sans modifier le montant total de la participation des Fonds octroyés à l'axe prioritaire concerné, ni réduire le montant global du cofinancement national d'un axe prioritaire, ni les objectifs spécifiques de celui-ci. La modification de la décision d'approbation n'est pas, dans ce cas, nécessaire. Toute réduction de la contrepartie nationale totale, pour chaque axe prioritaire, mène nécessairement à une modification de la décision de la Commission.

La modification du complément de programmation permet une grande flexibilité, y compris dans le domaine financier. Ainsi, à titre d'exemple, il est possible:

- De modifier le contenu et l'allocation financière (contributions communautaires et nationales) des mesures, pour autant que les objectifs spécifiques et que les montants de la contribution communautaire et de la contribution nationale de l'axe prioritaire dans lequel elles s'intègrent ne soient pas affectés
- De modifier la répartition des financements publics et assimilables (entre national/fédéral, régional, local et autre, y compris le remplacement d'une source de financement national par une autre, ex. fédéral par régional)
- De modifier, dans le complément de programmation, sans réduire le montant global du cofinancement national de l'axe, la distribution des montants du cofinancement national entre public et privé (y compris, l'inclusion ex-novo d'un cofinancement privé) qui figurent dans le plan de financement de l'intervention, par axe prioritaire, (sauf stipulation contraire dans la décision d'approbation). Toutefois, les taux de participation communautaire maximaux établis par l'article 29.3 du Règlement 1260/1999 doivent être respectés pour chaque mesure.

1.2. Mesures agréées concernant la modification des décisions pour des raisons de bonne gestion

Le Comité de suivi, dans l'exercice de ses fonctions, peut aussi faire des modifications du complément de programmation qui, pour garder la cohérence avec l'intervention à laquelle il est rattaché, exigerait une modification de celle-ci.

Ces modifications peuvent être justifiées par un besoin d'amélioration de la gestion de l'intervention, y compris sa gestion financière ou par l'introduction de mesures ou instruments visant à atteindre les objectifs stratégiques de l'intervention et des politiques communautaires qu'elles doivent respecter, même lors des éventuelles modifications de la législation communautaire. Les modifications des interventions suite à d'éventuels dégagelements automatiques qui découleraient de l'application de la règle du dégagelement automatique (n+2) s'inscrivent aussi dans ce cadre.

Ces modifications nécessitent cependant une modification de la décision de la Commission concernant l'intervention correspondante. Dès lors, la Commission et l'Etat membre doivent se déclarer d'accord.

1.3. Mesures agréées concernant la modification suite aux changements importants des conditions sociales et économiques

L'article 14.2 du règlement 1260/99 permet la modification des programmes à la suite de la révision à mi-parcours et de l'allocation de la réserve de performance ou lorsque des changements **importants** surviennent ou sont à prévoir dans la situation économique et sociale et dans le marché du travail de la région et/ou de l'Etat membre.

Contrairement aux modifications du complément de programmation et aux modifications des décisions pour des raisons de bonne gestion, les modifications des Cadres Communautaires d'appui et des interventions sur base de cet article doivent dès lors être réservées à des situations qui exigent un changement de stratégie qui peut mener à une révision des interventions et de leurs objectifs.

1.4. Modalités pratiques

Pour mémoire les modifications des contributions nationales des plans financiers avec effet rétroactif ne sont pas possibles.

Dans le cas où une demande de paiement se réfère à un complément de programmation dont le programme ou DOCUP nécessite une décision de modification, ce paiement :

- a) sera fait sur base du dernier complément respectant la décision en vigueur.
- b) toute différence entre le paiement ainsi effectué et celui qui résulterait de la prise en compte du Complément en attente de la nouvelle décision sera corrigée dans le cadre des remboursements des déclarations de dépenses présentées après l'adoption de la nouvelle décision et acceptation du complément de programmation.
- c) Les éventuelles différences entre la déclaration de dépenses et le remboursement effectué par la Commission devront être considérées comme demande de paiement recevable dans le cadre du calcul d'un éventuel dégageant automatique

2. LES CONTROLES

2.1. Mesures agréées dans le domaine des exigences auxquelles doivent satisfaire les Etats membres en matière de contrôle.

2.1.1. Conformément à sa Communication du 5 juillet 2001, la Commission présentera un rapport contenant une analyse comparative des systèmes nationaux de gestion et de contrôle financier, mettant en évidence les "meilleures pratiques" et préconisant de nouvelles solutions pour les problèmes à caractère horizontal. Les bonnes pratiques présentées n'auront en aucun cas un caractère contraignant. (Délai : première partie sur le FEDER début 2003, deuxième partie sur le FSE et le FEOGA-Orientation en 2003).

2.1.2. Ce rapport (première partie sur le FEDER) sera suivi de notes relevant les "meilleures pratiques" dans des domaines déterminés, qui seront examinées par la suite au sein d'un groupe technique des comités des Fonds structurels. Les textes finals seront disponibles sur INFOREGIO dans toutes les langues. Ils constitueront un point de repère précis pour les États membres et pourraient permettre une simplification des procédures nationales. Ils représenteront aussi une garantie de base commune pour l'évaluation du respect des obligations prescrites par le règlement ainsi qu'une garantie d'égalité de traitement. (**Délai: premier semestre 2003**).

2.1.3. Une des notes visées au point 2.1.2. donnera des orientations pour les contrôles par sondage. Un projet a été discuté à l'occasion d'une réunion technique avec les organismes de contrôle nationaux dans le cadre des accords administratifs bilatéraux à l'automne 2002. Des orientations ont déjà été formulées dans les annexes du Manuel d'audit des Fonds structurels élaboré en 1998 par la DG Contrôle financier ainsi que dans d'autres documents de la Commission. Or, le manuel est actuellement dépassé et tous les contrôleurs nationaux n'ont pas connaissance de cette source d'information. Les nouvelles orientations mettront à jour et compléteront le texte de

l'ancien manuel sur la base du résultat des discussions de la réunion technique susvisée et à la lumière de l'expérience acquise avec l'application du règlement 2064/97 et présentées dans un document distinct du manuel d'audit, qui sera disponible en format électronique. (**Délai: premier semestre 2003**).

2.1.4. Un document de travail exposant les propositions de modification du règlement 438/2001 prévoyant des règles claires concernant la détention des documents a été présenté aux comités des Fonds structurels en novembre 2002 et a reçu un accueil très favorable, même si certains Etats Membres ont manifesté une préférence pour une note interprétative au lieu de nouvelles dispositions juridiques. Dans un souci de sécurité juridique, les services de la Commission ont maintenu la proposition avec un texte simplifié.

2.2. Mesures agréées dans le domaine des contrôles effectués par la Commission

2.2.1. Mettre en œuvre une égalité de traitement ne signifie pas pratiquer le même nombre de contrôles dans tous les États membres, mais appliquer des critères cohérents et justifiés pour la détermination du programme d'audit, tenant compte du montant des dépenses, de la nature des systèmes de mise en œuvre (centralisés/décentralisés), du nombre de programmes, du nombre d'organismes participant à la gestion et au contrôle, du niveau de risque, etc. C'est la procédure déjà suivie actuellement, mais sa transparence pourrait être améliorée par une communication annuelle formelle aux États membres, sans préjudice des contrôles ad hoc ou inopinéés lorsqu'ils se justifient. **À partir de 2003**, le programme d'audit de la Commission en ce qui concerne les Fonds structurels sera publié tous les ans. **La Commission a publié le programme sur le site CIRCA en janvier 2003**. En outre, la Commission mettra à jour le manuel d'audit des Fonds structurels. **Cette proposition ayant été considérée comme urgente par les États membres, sa mise en œuvre est prévue pour le premier semestre 2003**.

2.2.2. Lorsque la Commission aura la possibilité de s'appuyer sur le travail d'audit des organismes nationaux, elle disposera d'une marge de manœuvre pour limiter ses propres activités de contrôle sur place. Cela suppose que l'on puisse compter sur la qualité et la méthodologie du travail d'audit réalisé par les organismes de contrôle nationaux et nécessite la transmission systématique des rapports d'audit sous une forme opérationnelle. Il en va de même pour le travail de la Cour des comptes, l'objectif final étant une stratégie d'audit efficace et coordonnée ("concept d'audit unique"). Pour progresser dans la réalisation de cet objectif, lors du prochain cycle de réunions bilatérales avec les États membres (**début 2003**), ceux-ci devraient être fortement encouragés à appliquer la même méthodologie que la Commission (telle qu'exposée dans le manuel d'audit des Fonds structurels), à établir des rapports en un format type approuvé et à transmettre un résumé des constatations, si possible en anglais ou français (aux fins de saisie dans SYSAUDIT).

2.2.3. Lorsque la Commission estime que le système de gestion et de contrôle d'un État membre/d'une région est suffisamment fiable, le taux des contrôles devant être effectués peut être réduit. Le travail d'audit nécessaire pour atteindre ce niveau de confiance variera inévitablement entre les États membres, les régions et les Fonds. Lorsque les conclusions des audits auront attesté l'absence de défaillances significatives dans le système national la Commission indiquera formellement que les contrôles ultérieurs seront réduits au minimum nécessaire pour garantir le

maintien de l'intégrité du système. Cette initiative va être développée dans le cadre de la proposition sur un « contrat de confiance » énoncée au point 2.2.8.

- 2.2.4. Pour parvenir à une coordination plus efficace des audits sur le plan interne, les différents services de la Commission vont élaborer leurs programmes d'audit bien avant le début de l'année civile suivante et des consultations inter services actives auront lieu selon une procédure permettant d'éviter les chevauchements. Il faudrait limiter au strict minimum les changements en cours d'année et les notifier à l'avance selon une procédure visant à empêcher les doubles emplois qui en résulteraient. La procédure devrait permettre l'adjonction de missions d'audit ad hoc ou inopinées lorsqu'elles se justifient, pour lesquelles les services de la Commission maintiennent une réserve de capacités d'audit dans leur programme annuel. **(Délai : applicable au programme d'audit 2003).**
- 2.2.5. Pour parvenir à une coordination plus efficace avec les États membres, il faudra fortement encourager ces derniers **(avec effet à partir du programme d'audit 2003)** à établir leurs programmes d'audit avant le début de l'année civile suivante et à les soumettre à la Commission avant la fin novembre pour permettre une planification efficace des activités. La Commission s'engagera à tenir compte des programmes d'audit nationaux avant d'arrêter définitivement ses propres plans d'audit, afin d'éviter doubles emplois et chevauchements et de cerner les cas où une mission commune pourrait apporter davantage de valeur ajoutée. S'il y a lieu, des contacts et des réunions informels peuvent avoir lieu pour parvenir à un accord. Ceux-ci seront dissociés des réunions bilatérales annuelles avec les États membres, qui se tiennent généralement au début de l'année (trop tard pour l'établissement du plan des audits) et peuvent davantage être axées sur l'examen des principaux résultats d'audit de l'exercice précédent et sur le traitement satisfaisant des irrégularités décelées. Les deux parties devront notifier à l'avance tout changement ultérieur des plans d'audit. Les États membres auront accès à SYSAUDIT **à partir de 2004**, de sorte que tous les audits effectués par les organes communautaires ou nationaux seront réunis dans une seule base de données.
- 2.2.6. La Cour des Comptes Européenne devrait être fermement encouragée à participer à cette opération de coordination en adaptant, s'il le faut, ses procédures actuelles de planification et en introduisant son plan d'audits dans SYSAUDIT. De par leur nature, les investigations de l'OLAF ne peuvent être programmées à l'avance. Toutefois, dans les cas où il est possible de programmer des missions spécifiques sur place, tout devrait être mis en œuvre pour tenir compte du programme d'audit établi, sous réserve du respect de la législation régissant les investigations de l'OLAF.
- 2.2.7. Il faudrait rationaliser les procédures de communication et de suivi des audits. La Commission admettra en tant que « meilleure pratique » que les résultats d'audit soient formellement communiqués à l'État membre dans un délai de deux mois à compter de la fin de l'audit. Les États membres seront encouragés à accepter des délais similaires pour l'envoi des réponses, afin de permettre un suivi efficace de tous les audits.

3. LA REVISION A MI-PARCOURS

Les orientations indicatives de la Commission seront simples et ne conduiront pas à une renégociation des interventions. La Commission propose un échéancier qui

permet un déroulement efficace de cette révision ainsi qu'un allègement des procédures de consultation des Comités sans porter préjudice à la transparence nécessaire. Par ailleurs, dans un but d'efficacité, il est proposé d'anticiper la préparation de la révision à mi-parcours afin de limiter les délais d'approbation qui en découlent.

3.1. Mesures agréées concernant la révision et concordance des calendriers

- La Commission présentera ses orientations au cours du premier trimestre 2003.
- La réunion annuelle d'automne 2003 devrait échanger des vues sur la révision à mi-parcours. Une coopération active entre l'État membre, les autorités de gestion et la Commission est requise à ce stade. Certains États membres ont pris des dispositions pour que l'évaluation à mi-parcours soit achevée en octobre 2003. Dans le cas contraire, les informations des projets d'évaluation concernant d'éventuels désengagements et les indicateurs de performance doivent permettre de préparer de manière détaillée la décision du comité de suivi (et, une fois que ce dernier l'a adoptée, une prise de décision rapide par la Commission).
- Lors d'une première réunion au début de 2004, le comité de suivi doit examiner et approuver un complément de programmation modifié et adopter ainsi une proposition formelle de modification de l'intervention.
- Cette proposition formelle, ainsi que le nouveau complément de programmation (pour information), sont soumis à la Commission dans un délai de deux semaines et, de toute façon, avant la fin mars 2004.
- En avril 2004, l'État membre concerné et la Commission au niveau des services doivent être parvenus à un accord sur le programme modifié.

3.2. Mesures agréées concernant les procédures de décision après la négociation

- La clause de flexibilité prévue pour les modifications des CCA et DOCUP inférieures à un certain seuil¹ est étendue à l'ensemble des modifications des CCA et DOCUP apportées lors de la révision à mi-parcours. En d'autres termes, il n'y aura pas lieu d'attendre l'avis des comités prévus dans le règlement général avant l'approbation formelle par la Commission du nouveau programme.
- Lorsque la décision du comité de suivi a été préparée en détail (voir le point 8.1), la Commission s'efforce de se prononcer dans les deux mois suivant la réception d'une demande de modification recevable.

¹ Modifications inférieures à 25% par axe prioritaire ou intervention ou inférieures respectivement à 60 (Objectif 1) ou à 30 (Objectif 2) millions d'euros.

3.3. Mesures agréées concernant le contenu des interventions

Actuellement, les interventions sont extrêmement détaillées. Un texte moins long profiterait à l'ensemble des partenaires. La révision à mi-parcours serait l'occasion appropriée d'enlever les modalités du texte de l'intervention et de les inclure uniquement dans le complément de programmation. Cela simplifierait la gestion du programme au cours des années suivantes. Toutefois, cet exercice ne saurait être profitable que si les partenaires agissent de bonne foi et n'en profitent pas pour annuler des points précédemment négociés.

Il est important que la Commission et les nouveaux États membres, lors de l'adhésion, examinent sérieusement la mise en œuvre de l'esprit du règlement, c'est-à-dire les interventions au niveau stratégique et les modalités de gestion dans le complément de programmation.

Du point de vue du calendrier, l'approche proposée implique que les autorités de gestion doivent s'efforcer de fournir les documents nécessaires avant la date limite indiquée dans le règlement. Tous les acteurs doivent être conscients de contraintes de temps et donc tout mettre en œuvre pour conclure les négociations et les procédures dans les meilleurs délais.

4. RAPPORTS

4.1. Mesures agréées pour réduire la multiplicité des rapports:

- Harmoniser la présentation de l'information fournie dans le rapport annuel de suivi et le rapport annuel de contrôle;
- Le rapport annuel de contrôle peut faire partie, si l'Etat membre le désire, du chapitre "actions de contrôle" du rapport annuel unique. Ce chapitre constituera, néanmoins, une annexe séparée.

4.2. Mesures agréées pour respecter le détail d'information exigé par le rapport annuel:

- Limiter l'information sur les modifications des conditions générales à celles ayant un impact sur les conditions de mise en œuvre de l'intervention.
- Essayer de concentrer l'information sur les problèmes rencontrés et les mesures prises pour les résoudre sur un seul chapitre.
- Limiter le chapitre " politiques communautaires" à une déclaration sur respect de ces politiques dans le cadre de l'intervention, tout en signalant les problèmes rencontrés et les mesures adoptées pour les régler.

4.3. Clarifications sur les procédures d'appréciation du rapport annuel:

- Les paiements ne peuvent pas être bloqués à condition que le rapport annuel soit recevable et que les autres conditions réglementaires soient remplies.
- Un rapport recevable peut, néanmoins être considéré non satisfaisant à la suite de l'analyse "substantielle" de son contenu. En tout état de cause, et pour simplifier la procédure d'analyse, une discussion plus approfondie sur la substance devrait être

faite en amont, lors de la discussion du rapport en comité de suivi, et sur les points plus sensibles qui resteraient, lors des rencontres annuelles. Ceci ne doit pas bloquer les paiements.

- L'agrégation des rapports dans un rapport unifié n'implique pas une augmentation des obligations des États membres – les informations exigées par le rapport annuel de contrôle ne sont pas à considérer recevables et/ou satisfaisantes.

Les propositions susvisées, si appliquées par les États membres, auraient les avantages suivants:

- L'existence d'un rapport annuel unifié par intervention permettra de répondre aux différentes obligations – suivi, contrôle, – avec un seul et même document et facilitera aussi le travail de coordination entre les services de la Commission (même base de travail).
- L'information fournie dans le rapport annuel se concentrera sur le suivi, contrôle et évaluation des actions mises en œuvre, sur les problèmes rencontrés et les mesures prises pour les résoudre.
- La simplification de la procédure d'appréciation du rapport annuel permettra de réduire les délais pour le traitement des demandes de remboursement.
- L'agrégation des rapports annuels proposée au point 4.1. permettra de concentrer en priorité les discussions de la rencontre annuelle de suivi sur les aspects politiques et de stratégie.

5. LES INDICATEURS DE RESULTATS ET D'IMPACT

La Commission en partenariat avec les États membres et en conformité avec le principe de proportionnalité examinera - notamment pour les programmes multifonds - les indicateurs qui sont nécessaires pour le suivi et l'évaluation des interventions avec pour objectif un système allégé. Les États membres qui considèrent que leur système est compliqué sont invités à faire des propositions concrètes.

Mesures agréées :

- 5.1. Afin de réduire la charge administrative de la collecte des données, il est proposé:
- D'espacer la périodicité de la collecte des données pour les différents types d'indicateurs. La périodicité suivante est proposée:
 - en temps réel pour les indicateurs financiers,
 - annuellement pour les indicateurs de réalisations et de résultats.
 - D'utiliser la fonction de l'évaluation (mi-parcours et final) pour les estimations relatives aux indicateurs d'impact ou d'autres moyens ad hoc choisis par les autorités compétentes au sein des États membres. Ces estimations, donc, ne font pas obligatoirement partie du système de suivi classique.

- 5.2. Réduire la quantité d'information et des données incluses dans les rapports annuels en se limitant aux indicateurs financiers et aux indicateurs de réalisations physiques les plus représentatifs de l'évolution de l'intervention et en conformité avec le réexamen évoqué au point 5.1.
- 5.3. Retenir une démarche flexible pour l'adaptation des indicateurs s'inspirant de la démarche suggérée au titre des modifications liées à la bonne gestion.

Les simplifications proposées sont susceptibles d'être mises en pratique sans besoin de modification de la réglementation. Il convient de laisser une flexibilité aux autorités de gestion pour juger en termes de coût-efficacité les simplifications proposées par rapport à la situation actuelle.

6. LA RESERVE DE PERFORMANCE

Mesures agréées :

- 6.1. Eviter les méthodes d'allocation de la réserve qui ont tendance à complexifier le mécanisme et réduire la lisibilité et la transparence de son application.
- 6.2. Dans une logique de proportionnalité, retenir un système d'indicateurs simplifiés notamment pour les petits programmes ou pour les programmes qui relèvent des pays bénéficiaires et pour les objectifs ayant une faible allocation financière des Fonds structurels.
- 6.3. Réduire le nombre d'indicateurs d'efficacité à huit à douze indicateurs choisis parmi les plus représentatifs des priorités des PO/DOCUP. Dans certains pays, le mécanisme de performance est surchargé par l'introduction de dizaines d'indicateurs d'efficacité.
- 6.4. Confirmer qu'une seule décision sera prise pour l'adaptation à mi-parcours du programme et de la réserve de performance.

La Commission considère comme important de finaliser cet exercice à très brève échéance.

7. LA RENCONTRE ANNUELLE ENTRE LA COMMISSION ET LES AUTORITES DE GESTION

La rencontre annuelle a une nature plutôt politique et ne peut pas se transformer en Comité de suivis *bis*. L'examen annuel par rapport aux autres instruments de suivi a une spécificité propre. Le Comité de suivi de la nouvelle période n'est plus une réunion entre la Commission et l'Etat membre mais un instrument national/régional du suivi des interventions où tous les types de partenaires (administrations, acteurs économiques, sociaux et environnementaux) sont représentés et où la Commission ne participe qu'avec voix consultative.

Mesures agréées :

- 7.1. La Commission s'engage à être représentée à un niveau plus élevé hiérarchiquement dans les rencontres annuelles, par rapport à la représentation habituelle dans les

Comités de suivi. L'autorité de gestion pourrait limiter le nombre de participants à la rencontre annuelle.

- 7.2. La Commission s'engage à déployer les efforts nécessaires pour éviter les doubles emplois potentiels entre la réunion annuelle de contrôle entre la Commission et l'Etat membre et celle de l'examen annuel, qui la suit dans le temps. La rencontre annuelle sur le contrôle porte sur un domaine spécifique, les activités de contrôle et d'audit, tandis que la réunion annuelle concerne tous les éléments liés à la mise en œuvre de l'intervention. La rencontre annuelle doit limiter la discussion sur le contrôle aux conclusions et au suivi issus de la réunion sur le contrôle.
- 7.3. Concentrer le contenu de la réunion sur les points clés qui méritent d'être traités dans le contexte de chaque intervention. Par conséquent, il est souhaitable de limiter le contenu de l'ordre du jour de la rencontre annuelle à un nombre réduit de points. Une préférence sera donnée aux points qui présentent une nature stratégique pour l'intervention ou bien qui par leur nature horizontale ont un intérêt stratégique. L'examen annuel /la rencontre annuelle doit se baser sur une évaluation critique aussi bien des aspects positifs que des aspects négatifs qui découlent de la mise en œuvre de l'intervention.
- 7.4. La Commission et l'autorité de gestion s'engagent à déployer les efforts nécessaires pour que la rencontre annuelle puisse avoir un rôle préventif en identifiant des problèmes et les solutions à ces problèmes, le plus tôt possible dans le temps.
- 7.5. Etant donné que le règlement général des Fonds Structurels prévoit un examen annuel mais n'oblige pas à ce que celui-ci prenne nécessairement la forme d'une réunion annuelle, on peut concevoir que pour les programmes, dont la mise en œuvre ne soulève aucun problème, pour une année déterminée, aucune rencontre formelle entre la Commission et l'autorité de gestion ne soit organisée. Celle-ci pourrait être remplacée par un échange de lettres portant sur la mise en œuvre de l'intervention. Cet élément de simplification et de proportionnalité est particulièrement pertinent dans un contexte où il y a environ 500 interventions pour la période 2000-2006.
- 7.6. Prévoir le plus possible un regroupement des rencontres annuelles pour des raisons évidentes de minimisation des frais et de gain de temps, notamment, au cas où une autorité de gestion serait responsable pour plusieurs programmes ou lorsqu'il s'agit de programmes concernant des zones voisines. Lorsqu'un tel regroupement est possible la Commission propose d'organiser la rencontre en deux parties : 1) une partie consacrée aux questions d'ordre plus général et/ou horizontal et 2) une partie consacrée aux questions spécifiques à chaque intervention/programme.
- 7.7. Lorsque le nombre de participants est limité, la Commission envisage la possibilité d'organiser des rencontres annuelles par le biais de vidéoconférences, pour économiser du temps et de l'argent.

8. LE ROLE DE LA COMMISSION DANS LE COMITE DE SUIVI

Si l'Etat membre (autorité de gestion) sépare les fonctions au sein du Comité de suivi et annonce préalablement à la Commission les sujets sur lesquels il souhaite qu'elle prenne position, la Commission est prête à procéder à la coordination interne nécessaire afin que le service chef de file prenne position et engage la Commission. Ceci implique que les documents à l'ordre du jour du Comité de suivi parviennent à

la Commission dans des délais raisonnables. Pour améliorer le rôle de la Commission dans les réunions du comité de suivi, les propositions suivantes ont été faites aux États membres :

8.1. Mesures agréées pour une meilleure préparation des réunions du comité de suivi

Une préparation appropriée et simplifiée des réunions des comités de suivi par les services de la Commission et les États membres est une condition essentielle pour obtenir des résultats positifs.

Les autorités de gestion devront:

- fournir suffisamment longtemps à l'avance un calendrier indicatif des réunions du comité de suivi ainsi que des autres sous-groupes ou groupes de travail techniques (ex: évaluation),
- envoyer en temps voulu les documents à tous les membres du comité de suivi,
- ne plus soumettre d'autre document après les délais impartis. Néanmoins, si c'est le cas, la Commission ne tiendra compte que des documents qu'elle a été en mesure de préparer.

La représentation de la Commission comprend un fonctionnaire de chaque DG des Fonds structurels concernée et est dirigée par le représentant de la DG chef de file pour l'assistance concernée. Les services de la Commission parleront d'une seule voix. À cette fin:

- La DG chef de file est responsable des relations officielles de la Commission avec la présidence de la réunion du comité de suivi.
- Avant chaque réunion du comité de suivi, la DG chef de file organise une réunion préparatoire des services concernés pour examiner les documents soumis au comité et adopter la position de la Commission pour la réunion. La réunion inter services permet de déterminer s'il est nécessaire qu'une autre DG (qui n'est pas une DG des Fonds structurels) participe à la réunion du comité de suivi.
- Lors de la réunion, le DG chef de file dirige la délégation et veille à la cohérence de la position des représentants de la Commission.
- Après chaque réunion du comité de suivi, la DG chef de file, en collaboration avec les autres DG des Fonds structurels, établit un rapport succinct sur les principaux points de la réunion et sur les mesures que doivent prendre les services de la Commission.

8.2. Mesures agréées concernant les points à discuter au cours des réunions du comité de suivi: une plus grande clarté

- Une distinction nette doit être faite entre les questions relatives au suivi général, pour lesquelles le comité de suivi est collectivement responsable, et les questions d'ordre bilatéral entre l'autorité de gestion et la Commission (questions d'éligibilité dans le cadre de l'interprétation du droit communautaire, de gestion financière, etc.). Ces dernières doivent être traitées au niveau bilatéral et pas au sein du

comité de suivi. La Commission s'efforcera de répondre à une question écrite spécifique d'une autorité de gestion dans le délai d'un mois.

- Les comités de suivi devraient se concentrer sur les problèmes de suivi général. Ils devraient par exemple se consacrer à des échanges d'expériences relatives à la gestion des Fonds et au déroulement de l'intervention. Les présidents pourraient envisager d'inviter de temps à autre des représentants d'autres États membres. Il s'agirait notamment d'examiner les problèmes d'éligibilité liés à l'interprétation du texte de l'intervention ou du complément de programmation.
- Les comités de suivi ne prendront donc pas de décisions sur des projets individuels.

8.3. Réunions du comité de suivi et réunions annuelles

- En termes de simplification, il est suggéré de rendre proportionnel le nombre de réunions du comité de suivi par an. Ce choix doit relever de la présidence du comité. Toutefois, il convient de prévoir au moins une réunion par an et le rapport annuel doit être discuté à l'occasion d'une des réunions du comité de suivi.
- La valeur ajoutée et le caractère distinctif des réunions annuelles si on les compare aux réunions traditionnelles du comité de suivi doivent être clarifiés et communiqués aux États membres. (Voir point 7).

En ce qui concerne la réduction du nombre de réunions du comité de suivi, si cette option est retenue, elle nécessite un changement du règlement intérieur des comités de suivi pour les interventions pour lesquelles sont prévues spécifiquement deux réunions du comité de suivi ou plus. En outre, elle peut nécessiter dans certains cas une modification de la décision de la Commission lorsque le nombre de réunions du comité de suivi par an est spécifiquement prévu.

9. LA GESTION FINANCIERE

Le dispositif réglementaire relatif à la gestion financière constitue un ensemble cohérent. Les propositions de clarification couvrent les 4 domaines suivants :

9.1. Clarifications sur l'application de la règle des dégagements automatiques (règle n+2)

La simplification de la règle N+2 s'est traduite par l'explicitation des modalités pratiques de mise en œuvre et de calcul des montants concernés. Cette simplification respecte le cadre réglementaire en maintenant le dégagement des montants engagés n'ayant pas donné lieu à paiements dans les délais fixés.

La Commission a déjà apporté des éléments de clarification et de transparence² à l'application de la règle des dégagements automatiques:

- (1) en retenant, pour la première tranche annuelle des interventions plurifonds, l'année du dernier engagement au titre des Fonds concernés s'y rapportant

² Communication de M. Barnier en accord avec Mme Schreyer, Mme Diamantopoulou et M. Fischler à la Commission du 27.5.2002

(interprétation de l'article 31, paragraphe 2, deuxième alinéa)³, simplifiant ainsi de manière cohérente la gestion des programmes intégrés concernés par l'intervention des différents Fonds;

- (2) en précisant, dans le cas de décision ultérieure (régime d'aide, grand projet), l'échéance des deux années comme étant la fin de la deuxième année suivant celle de la décision ultérieure²;
- (3) en retenant, pour le calcul du dégageant d'office, les montants certifiés et recevables correspondant à la contribution des Fonds transmis à la Commission jusqu'au 31 décembre de l'année N+2 :
 - même s'ils n'ont pas encore donné lieu à paiement;
 - et indépendamment du plafonnement éventuel du remboursement résultant des modalités de calcul des montants à payer sur base des déclarations de dépenses;
- (4) en interprétant les délais prévus à l'article 31, paragraphe 2, deuxième alinéa pour la présentation à la Commission des demandes de paiement intermédiaire recevables de manière favorable aux États membres et en fixant au 31 décembre la date ultime pour l'envoi (et non la réception) à la Commission des demandes de paiement;
- (5) en renforçant la procédure d'information préventive des États membres par rapport aux exigences générales du règlement;
- (6) en rappelant la possibilité pour l'État membre de faire valoir préalablement ses observations pour la fixation des montants à dégager;
- (7) en proposant l'allègement de la procédure de modification des programmes qui s'ajoutant à la possibilité d'ajustement des compléments de programmation, permet aux États membres, dans une démarche de bonne gestion, de prévenir, après avoir identifié les difficultés de mise en œuvre, une éventuelle application des dégageants automatiques en dirigeant les contributions financières vers des interventions plus prometteuses.

Par ailleurs la Commission a examiné si, parallèlement à la simplification apportée à la mise en œuvre de la règle de remboursement de l'acompte dans le cadre des programmes plurifonds, le calcul des dégageants N+2 pouvait être effectué par programme plutôt que par Fonds (possibilité de compensation entre Fonds) dans le respect des dispositions réglementaires (article 31, paragraphe 2, deuxième alinéa). Il apparaît toutefois que les dispositions réglementaires excluent cette approche car elles se réfèrent explicitement à chaque engagement: l'engagement est spécifique à chaque Fonds alors que pour la règle de remboursement de l'acompte seule est mentionnée l'absence totale de demande de paiement, dans un délai décompté par rapport à la décision de la Commission (décision unique pour l'ensemble des Fonds d'une intervention).

Au-delà des mesures décrites ci-dessus, le règlement ne laisse pas de marge pour des interprétations plus souples des modalités d'application des dégageants d'office des

³

Décision de la Commission du 17.5.2002

crédits non utilisés. Si le Conseil, la Commission et le Parlement souhaitent changer les contraintes de gestion qui ont été voulues et décidées en commun, ils n'auraient d'autres options que de modifier formellement le règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil pour prolonger les délais ou abandonner l'application de la règle des dégage­ments automatiques.

9.2. Clarifications sur l'application de la règle de remboursement de l'acompte à l'échéance "Date de décision + 18 mois"

Tout ou partie de l'acompte initial de 7 % est remboursé à la Commission lorsque aucune demande de paiement n'a été adressée à la Commission dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de décision de participation des Fonds.

Comme pour la règle N+2, les simplifications de la règle du remboursement de l'acompte ont été apportées dans les modalités pratiques d'application dans le respect des dispositions réglementaires.

Les services de la Commission ont mis au point un système d'avertissement précoce, basé sur une liste des interventions proches des 18 mois d'échéance pour le remboursement du paiement sur le compte (l'article 32, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999). Selon ce système:

- (1) Les directions générales des Fonds structurels signalent au moins trois mois à l'avance aux autorités de gestion des interventions qu'aucune demande de paiement n'a encore été reçue par la Commission (même si cette disposition n'est pas spécifiquement prévue par le règlement du Conseil);
- (2) Afin de simplifier la gestion des différents Fonds intervenant dans un programme plurifonds, une demande de paiement introduite pour un seul Fonds est retenue pour les Fonds concernés dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 32, paragraphe 2, troisième alinéa;
- (3) dans un souci d'égalité de traitement, la date de transmission la plus précoce, entre la réception par courrier postal de la demande de paiement ou par transfert électronique (SFC) est retenue. Le système SFC est alimenté manuellement par les services de la Commission pour tenir compte de la date de transmission postale si celle-ci est antérieure ;
- (4) les demandes de paiement reçues sur papier ou par fax les vendredis et la veille de jours fériés sont considérées enregistrées à cette date même si elles ont été formellement estampillées par les services d'archives de la Commission le premier jour ouvrable suivant la fin de semaine ou le jour férié.

9.3. Mesures agréées concernant le cofinancement : Modalités de calcul des remboursements intermédiaires

En ce qui concerne le cofinancement, la Commission a présenté aux Etats membres lors de la réunion des Comités des Fonds Structurels en novembre 2002 les modalités d'application des orientations retenues par les Ministres le 7 octobre 2002. La Commission a discuté en détail avec les administrations nationales la mise en œuvre de ces modalités. La Commission propose de rembourser les demandes de paiements intermédiaires basées sur les montants dus aux bénéficiaires finaux soit au taux de cofinancement de la mesure, soit sur base de la contribution communautaire au

cofinancement des opérations, tenant compte ainsi des caractéristiques différentes des actions cofinancées par les Fonds. Les modalités agréées sont:

9.3.1. Procédure de remboursement au taux de cofinancement de la mesure

Remboursement dans la limite du taux de cofinancement de la mesure et dans le respect des taux plafonds prévus à l'art. 29§3 au niveau de la mesure, indépendamment du montage financier de chaque opération individuelle.

Date de mise en œuvre: immédiate

9.3.2. Procédure de remboursement de la contribution communautaire au niveau des opérations

Remboursement de la partie de la totalité des dépenses effectivement payées et certifiées par l'autorité de paiement qui correspond à la contribution au titre des Fonds au niveau des opérations. Les dépenses déclarées respectent au niveau de chaque opération les taux plafonds prévus à l'article 29§3 et 4. Cette procédure est soumise aux conditions suivantes :

- les autorités de gestion mettent en place un système de suivi des taux et des contributions accordés par opérateur afin d'assurer, sur l'ensemble de la période, le respect des taux par mesure dans le complément de programmation ainsi que l'équilibre entre sources de cofinancement communautaire d'une part et nationale d'autre part fixé au niveau des axes de la décision;
- les autorités nationales qui appliquent cette procédure doivent :
 - (1) notifier explicitement à la Commission les programmes et le (ou les) Fonds pour lesquels ils en demandent l'application;
 - (2) communiquer à la Commission la description et les modalités d'application du système de suivi;
 - (3) analyser dans le rapport annuel d'exécution la mise en œuvre financière des mesures du programme pour lesquels le cofinancement communautaire demandé est différent du taux fixé dans le complément de programmation. Cette analyse met en évidence les nécessités d'augmentation des compensations de cofinancement nationaux publics, et le cas échéant, privés éligibles, pour les années suivantes de façon à assurer le respect des contributions communautaires et nationales définies par priorité sur l'ensemble de la période;

Date de mise en œuvre: Dès notification à la Commission du choix de l'Etat Membre pour le programme et le Fonds concernés, sous la condition de la transmission à la Commission du système et des modalités mis en place par l'Etat Membre dans les trois mois après la réception de la notification et de l'approbation des Services de la Commission.

9.3.3. Remarque applicable aux deux procédures de remboursement

- La stabilité du système étant cruciale pour la bonne gestion et un suivi efficace et transparent de sa mise en œuvre au niveau de chaque mesure relevant d'un même fonds au sein d'une intervention, les autorités nationales ne devront pas changer de système de remboursement au cours de la période de mise en œuvre. les services

de la Commission veillent à ce que les dispositifs de gestion et de suivi mis en place par les autorités de gestion et de paiement permettent de garantir qu'à terme, le taux de cofinancement prévu pour la mesure concernée soit respecté. Si au cours de la période de mise en œuvre, les Services de la Commission constatent que le calcul des remboursements, selon cette procédure, met en danger le respect à terme de l'équilibre des cofinancements à partir des contributions communautaires et des contributions nationales telles que fixées au niveau des axes dans la décision, les remboursements seront limités en appliquant le taux de cofinancement par mesure sur l'ensemble de la période.

Aucune modification légale ne serait nécessaire mais la Commission a demandé aux États membres de déclarer, autant que possible, l'option choisie avant la fin de 2002. Sans prise de position officielle des autorités nationales, la Commission appliquera pour le remboursement des demandes de paiement l'option de remboursement au taux de cofinancement de la mesure.

10. ACCELERATION DES PROCEDURES INTERNES A LA COMMISSION

La Commission a présenté aux délégations nationales aux Comités des Fonds Structurels un document (DOCUMENT CDRR 02/0055/00) qui préconise l'accélération des décisions adoptant ou modifiant les cadres communautaires d'appui (CCA) et les documents uniques de programmation (DOCUP). Cette proposition, applicable immédiatement, a été bien accueillie par les États membres: les délégations acceptent de ne plus être consultées formellement sur les modifications des CCA et des interventions, y compris pour les modifications consécutives à l'examen à mi-parcours. Elles acceptent que la Commission leur transmette une note d'information résumée sur les textes proposés ou adoptés.

III. MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSEES PAR LA COMMISSION ET QUI DOIVENT FAIRE L'OBJET DE DISCUSSIONS ADDITIONNELLES AVEC LES ETATS MEMBRES

Dans le document présenté aux Ministres le 7 octobre 2002, sur le thème « Contrôles » la Commission a proposé une déclaration d'assurance annuelle et un agrément des autorités de paiement, inspirés par l'apurement des comptes du FEOGA, section garantie. Aucune délégation n'était prête à accepter ces propositions de la Commission.

Face au refus des États membres, la Commission a présenté aux Comités des Fonds Structurels au mois de novembre 2002 une nouvelle proposition d'un "contrat de confiance". Cette proposition est fondée sur une coordination efficace des contrôles nationaux et communautaires, ainsi que sur la présentation à la Commission d'une stratégie acceptable pour les contrôles par les autorités nationales portant sur l'ensemble de la période de programmation, et la soumission d'un rapport annuel qui contient des conclusions sur les activités d'audit effectuées. La grande majorité des États membres a accueilli favorablement cette nouvelle proposition. Cet accueil favorable est toutefois conditionné à un examen des modalités par les autorités de contrôle, et au fait qu'aucune disposition juridique nouvelle ne sera proposée. Le contrat de confiance sera applicable par système de gestion et contrôle (par région, par fond ou bien par programme) et aura comme contrepartie communautaire un allègement des contrôles et une réduction de la période de rétention des pièces justificatives. La proposition de la Commission fera l'objet de discussions au sein des

réunions bilatérales annuelles prévues à l'article 38 paragraphe 3 du règlement (CE) 1260/1999, et sera finalisée lors d'une réunion d'experts à convoquer au printemps 2003. Cette réunion devrait aboutir à la mise au point d'un document sur la mise en œuvre de cette initiative qui sera présentée au Comité pour le développement et la reconversion des régions, ainsi que dans le cadre d'autres comités.

Ci-après le document de travail établi par la Commission qui présente les éléments principaux pour la mise en œuvre de cette initiative et qui sert comme base pour les discussions précitées. Ce document pourrait donc être adapté et complété.

DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

DESTINE AU GROUPE TECHNIQUE DES FONDS STRUCTURELS

DES 19 ET 20 NOVEMBRE 2002

Etablissement d'un «contrat de confiance» pour le contrôle des Fonds structurels

- 1 Lors de la réunion ministérielle du 7 octobre 2002, les participants étaient généralement défavorables à l'idée d'une déclaration d'assurance formelle établie chaque année et d'une accréditation des autorités de paiement.

Lors de la réunion annuelle avec les autorités de contrôle des États membres, qui s'est déroulée à Dublin les 21 et 22 octobre 2002, il a été expliqué que la Commission souhaite obtenir des garanties de la part des États membres, ses partenaires dans la mise en œuvre des Fonds structurels, en ce qui concerne les dépenses déclarées. Elle ne cherche pas à imposer une méthode d'audit unique ni à interférer avec l'attribution des responsabilités en matière de contrôle. En outre, il a été précisé que les organismes de contrôle nationaux doivent obtenir la plupart des garanties nécessaires auprès de l'autorité de paiement, qui certifie chaque demande de paiement intermédiaire. Leur évaluation de l'efficacité des autorités de paiement sera un élément important qui permettra d'apprécier l'importance des travaux d'audit à réaliser tout au long de la période de programmation.

Les participants approuvent largement la coresponsabilité des États membres et de la Commission en vue d'obtenir l'assurance de la légalité et de la régularité des dépenses cofinancées par le budget communautaire, grâce à une meilleure coopération dans l'actuel cadre réglementaire et non grâce à l'ajout de nouvelles exigences.

La notion de «contrat de confiance» entre les États membres et la Commission évoquée par certaines délégations lors de la réunion du 7 octobre 2002, et soutenue par le commissaire Barnier, est une base valable en vue de la réalisation de cet objectif. La Commission a adapté la fiche de simplification relative aux «contrôles» afin de tenir compte de cette approche. Il est à présent nécessaire de développer davantage les mesures requises pour donner au «contrat de confiance» une forme opérationnelle.

- 2 L'établissement d'un «contrat de confiance» entre la Commission et un État membre reposera sur trois éléments:

- assurance que les systèmes de gestion financière et de contrôle mis en place respectent les prescriptions du règlement n° 438/2001;
- définition d'une stratégie d'audit satisfaisante par les autorités nationales, couvrant l'ensemble des activités d'audit pendant toute la période de programmation;
- présentation de rapports au titre de l'article 13 du règlement n° 438/2001 fournissant une base adéquate pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie d'audit ainsi que des garanties en ce qui concerne les dépenses en cause.

3 Le «contrat de confiance» ne couvrira pas nécessairement l'ensemble des Fonds et des programmes. Il pourra être limité à un Fonds particulier et/ou à certaines régions ou programmes considérés par l'État membre et la Commission comme remplissant les conditions requises.

4 *Assurance en ce qui concerne la gestion financière et les systèmes de contrôle*

Les services de la Commission doivent obtenir des garanties suffisantes, sur la base des descriptions des systèmes et des résultats des audits communautaires et nationaux, en ce qui concerne la conformité au règlement n° 438/2001.

5 *Stratégie d'audit satisfaisante*

Sous la responsabilité de l'organisme indépendant désigné en application de l'article 15 du règlement n° 438/2001, les autorités nationales compétentes doivent élaborer, pour le Fonds, les programmes et les régions concernés, une stratégie d'audit:

- tenant compte de l'ensemble des travaux d'audit entrepris par les différentes autorités de contrôle nationales et régionales, notamment ceux requis par les articles 9, 10, 12, 15 et 16 du règlement n° 438/2001;
- couvrant l'ensemble de la période jusqu'à la clôture;
- définissant le cadre dans lequel les programmes d'audit annuels seront établis;
- identifiant les organismes chargés des travaux d'audit et précisant la portée et les objectifs de leurs activités, leurs ressources et leur méthodologie;
- garantissant qu'il existera une base adéquate pour la certification des dépenses en application de l'article 9 du règlement n° 438/2001, que l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle en place sera régulièrement vérifiée durant la période de programmation, que 5% des dépenses éligibles totales seront contrôlés conformément aux articles 10 et 11 du règlement n° 438/2001, que ces vérifications seront réparties tout au long de la période de programmation jusqu'à la clôture et qu'un nombre suffisant de données sera disponible pour l'établissement de la déclaration de clôture prévue par l'article 15,
- et qui soit validée par l'organisme indépendant désigné en vertu de l'article 15.

Ce dernier point est essentiel en cas de réduction de la période durant laquelle les pièces justificatives doivent être tenues à disposition (voir point 9).

La stratégie d'audit, et sa concrétisation dans le cadre d'un programme de travail pour l'année à venir, sera une question essentielle qui devra être examinée lors des réunions bilatérales annuelles conformément à l'article 38, paragraphe 3, du règlement n° 1260/1999.

6 *Rapport annuel prévu par l'article 13 du règlement n° 438/2001*

Dans le cadre du contrat de confiance, le rapport prévu par l'article 13 devra:

- indiquer toute modification des systèmes de gestion et de contrôle;
- indiquer toute modification de la stratégie d'audit;
- présenter un rapport de synthèse concernant les travaux d'audit de l'année précédente (les audits des systèmes et ceux des opérations), les principaux résultats et le suivi des questions des années antérieures restées en suspens;
- tirer des conclusions quant aux garanties obtenues pour les dépenses de l'année en cause;

Le rapport doit être élaboré sous la supervision de l'organisme désigné en vertu de l'article 15, qui doit le signer (ou le contresigner).

Dès qu'il sont finalisés, les rapports d'audit des systèmes doivent en outre être envoyés à la Commission, accompagnés d'une synthèse des résultats et des recommandations pouvant être introduits dans SYSAUDIT.

Le rapport de l'article 13 sera examiné lors de la réunion bilatérale annuelle.

7 L'établissement d'un «contrat de confiance» aura deux conséquences opérationnelles visibles en ce qui concerne le niveau des audits menés par la Commission et la période de mise à disposition des pièces justificatives.

8 La Commission limitera ses activités d'audit sur place, pour les programmes et/ou les Fonds concernés, au niveau nécessaire pour vérifier les garanties fournies par le «contrat de confiance» et concentrera les ressources restantes sur les dépenses non couvertes par un contrat.

9 En vertu de l'article 38, paragraphe 6, du règlement n° 1260/1999, toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses et aux contrôles doivent être tenues à disposition durant les trois années suivant le paiement du solde. Le règlement prévoit toutefois la possibilité d'une réduction de la période dans le cadre de dispositions administratives bilatérales.

Pour les Fonds/régions/programmes couverts par un «contrat de confiance», la période susvisée peut être ramenée à trois ans à compter de la fin de l'année de soumission du rapport prévu par l'article 13, pour les opérations clôturées durant l'année de contrôle couverte par le rapport. Il reste possible d'interrompre cette période à la demande dûment motivée de la Commission.

En cas de réduction de la période en question, les pièces justificatives ne seraient donc plus disponibles à la date de paiement du solde en 2009 en ce qui concerne les opérations clôturées en 2004 ou plus tôt.

En tout état de cause, au moment de la clôture, l'article 15 du règlement n° 438/2001 restera pleinement applicable et la déclaration de clôture délivrée par l'organisme indépendant couvrira l'intégralité des dépenses figurant dans la déclaration finale de dépenses.

10 Les étapes spécifiques en vue de l'établissement d'un «contrat de confiance» sont les suivantes:

- a) Demande émanant d'une autorité nationale compétente sur la base:
 - d'informations sur les modifications de la description visée à l'article 5;
 - de garanties, fondées sur des travaux d'audit nationaux, concernant la conformité des systèmes de gestion et de contrôle;
 - d'une stratégie d'audit se terminant à la clôture de l'intervention.
- b) La Commission confirme que des garanties suffisantes lui ont été fournies quant à la conformité des systèmes de gestion et de contrôle.
- c) Examen de la stratégie d'audit lors d'une réunion bilatérale. La Commission confirme sa satisfaction vis-à-vis des garanties fournies.
- d) Signature d'un addendum à l'accord administratif bilatéral prévoyant:
 - un engagement de l'État membre à soumettre les rapports visés à l'article 13 dans le format retenu et signés (ou contresignés) par l'organisme indépendant, en application de l'article 15 du règlement n° 438/2001;
 - l'approbation par la Commission d'une stratégie jointe en annexe pour l'audit des systèmes de gestion et de contrôle et la vérification des différents projets;
 - la réduction de la période de mise à disposition des pièces justificatives, en application de l'article 38, paragraphe 6, du règlement n° 1260/1999, qui est ramenée à trois ans à compter de la fin de l'année de soumission du rapport visé à l'article 13 pour les opérations clôturées pendant l'année de contrôle couverte par le rapport;
 - la résiliation du contrat par l'une ou l'autre des parties

IV. MESURES PROPOSEES PAR LA COMMISSION QUI N'ONT PAS REÇU L'ACCORD DES ETATS MEMBRES

Traitement des avances dans les déclarations de dépenses

Dans le cadre de l'exercice de simplification la Commission avait proposé de rendre éligibles, dans certains cas et sous certaines conditions garantissant une bonne gestion financière, les avances.

Cette proposition nécessitait la modification du règlement de la Commission concernant les règles d'éligibilité (règlement (CE) n 1685/2000). Suite à l'accord politique qui s'était dégagé de la rencontre du 7 octobre 2002, la Commission a présenté une proposition de modification du règlement n° 1685/2000, visant à rendre éligibles les avances payées aux bénéficiaires ultimes. Suite à une consultation des Comités des Fonds Structurels, cet accord politique n'a pas été confirmé en faveur de la proposition de la Commission. La Commission a donc retiré sa proposition et le règlement 1685/2000 ne sera donc pas modifié sur ce point