



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.3.2001

C(2001) 476

Orientations
définissant les principes, les critères et les barèmes indicatifs à appliquer par les services de la Commission pour la détermination des corrections financières visées à l'article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1260/99

FR

1. PRINCIPES

L'objectif des corrections financières est de rétablir une situation où 100% des dépenses faisant l'objet d'une demande de cofinancement des Fonds structurels soit en conformité avec la réglementation nationale et communautaire applicable en la matière. Cela permet de définir un certain nombre de principes que les services de la Commission doivent appliquer en fixant des corrections financières :

- (a) L'irrégularité est définie à l'article 1, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2988/95. Les irrégularités peuvent être de nature ponctuelle ou systémique.
- (b) Une irrégularité systémique est une erreur répétée due aux insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle visant à assurer une comptabilité correcte et le respect de la réglementation en vigueur.
 - Si la réglementation applicable est respectée, et que toutes les mesures raisonnables ont été prises pour prévenir, détecter et corriger la fraude et les irrégularités, aucune correction financière ne sera requise.
 - Si la réglementation applicable est respectée mais que les systèmes de gestion et de contrôle doivent être améliorés, des recommandations pertinentes devraient être adressées à l'Etat membre sans qu'il y ait lieu de prévoir des corrections financières.
 - Lorsque seules des erreurs ayant trait à des montants ne dépassant pas €4.000 (le seuil pour la communication des informations sur les irrégularités au titre du règlement (CE) n° 1681/94) sont détectées, l'Etat membre devrait être amené à corriger les erreurs, sans ouverture de la procédure de correction financière prévue à l'article 39, paragraphe 2.
 - S'il existe des insuffisances graves dans les systèmes de gestion ou de contrôle qui pourraient conduire à des irrégularités systémiques, et en particulier au non-respect de la réglementation, des corrections financières devraient toujours être appliquées.
- (c) Le montant de la correction financière sera estimé, chaque fois que cela sera possible, sur la base de dossiers individuels et sera égal au montant des dépenses qui ont été erronément imputées aux Fonds structurels dans les cas en question. Cependant, les corrections spécifiquement quantifiées pour chaque opération individuelle ne sont pas toujours possibles ou faisables, ou bien il peut être disproportionné de supprimer l'ensemble des dépenses en question. Dans de tels cas, la Commission doit fixer les corrections en ayant recours à l'extrapolation ou sur base forfaitaire.
- (d) S'il y a des preuves que des irrégularités individuelles et quantifiables d'un même type se sont reproduites dans un nombre élevé d'autres opérations, ou dans une mesure, une priorité/un sous-programme ou un programme en entier, mais qu'il est trop coûteux, par rapport aux montants en question, de déterminer

les dépenses irrégulières pour chaque opération individuellement, la correction financière pourra être basée sur une extrapolation.

- Il ne peut être fait recours à l'extrapolation que quand il est possible d'identifier une population ou un sous-ensemble homogène d'opérations dont l'on peut démontrer qu'elles ont été entachées de la défaillance du système. Dans ce cas, les résultats d'un contrôle approfondi d'un échantillon représentatif des dossiers concernés, constitué de manière aléatoire, sont extrapolés à l'ensemble des dossiers constituant la population identifiée, conformément aux normes courantes d'audit.
- (e) Dans les cas d'infractions individuelles ou d'irrégularités systémiques dont les conséquences financières ne sont pas quantifiables parce qu'elles sont assujetties à trop de variables ou produisent des effets diffus, comme celles découlant d'un manque de contrôles efficaces visant à prévenir ou détecter les irrégularités ou à assurer le respect d'une condition de l'intervention ou d'une règle communautaire, mais dans les situations où il serait néanmoins disproportionné de supprimer le concours totalement, il y a lieu d'appliquer des corrections forfaitaires.
- Les corrections forfaitaires sont déterminées en fonction de la gravité de la défaillance du système de gestion ou de contrôle ou de l'infraction déterminée ainsi que des conséquences financières de l'irrégularité. Une liste des éléments des systèmes que la Commission considère être des éléments clés ou auxiliaires aux fins d'apprécier la gravité des défaillances est donnée à la section 2.2 ci-dessous et un barème indicatif de taux forfaitaires de correction à la section 2.3. Les corrections forfaitaires sont appliquées à toutes les dépenses relatives à la mesure ou aux mesures concernées, à moins que les défaillances soient limitées à certains domaines de dépenses (opérations individuelles ou type d'opérations). Dans de tels cas elles sont appliquées seulement à ces domaines. Les mêmes dépenses ne font normalement pas l'objet de plus d'une correction.
- (f) Dans les domaines laissant une marge d'appréciation dans l'appréciation de la gravité de l'infraction, tels que le respect des conditions environnementales, les corrections financières sont soumises aux conditions suivantes : un manquement significatif au respect de ces règles ainsi qu'un lien nettement identifiable avec l'intervention bénéficiant du cofinancement communautaire.
- (g) Quel que soit le type des corrections proposées par la Commission, l'Etat membre a toujours la possibilité de démontrer que la perte ou le risque réel encouru par les Fonds et l'étendue ou la gravité de l'irrégularité étaient moindres que ceux que les services de la Commission ont estimés. La Cour de Justice a statué que la charge d'une telle preuve incombe à l'Etat membre¹. La procédure et les délais y-afférents sont établis à l'article 5 du règlement (CE) n° 448/2001.

¹ Voir arrêt de la CdJ du 21.1.1999, Affaire C-54/95, Allemagne c. Commission, att. 35, qui se réfère aussi à l'affaire Pays Bas c. Commission, Aff. C-48/93

- (h) Par opposition au cas de corrections appliquées par les Etats membres sur la base de l'article 39, paragraphe 1, les corrections financières décidées par la Commission sur la base de l'article 39, paragraphe 3, impliquent toujours une réduction nette du financement communautaire engagé pour l'intervention en question.
- (i) Dans les cas où le système d'audit de l'Etat membre – Cour des Comptes, services d'audit interne or externe – a décelé les irrégularités et que l'Etat membre prend des mesures correctives appropriées au titre de l'article 39, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1260/1999 dans un délai raisonnable et respecte les dispositions de l'article 3 du règlement de la Commission (CE) n° 1681/94, aucune correction financière ne peut être appliquée par la Commission sur base de l'article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1260/99 et l'Etat membre peut réallouer les fonds en question. Si ces conditions ne sont pas remplies, la Commission peut procéder à des corrections sur la base de faits établis par les organismes d'audit nationaux, à l'instar des cas où un organisme d'audit de l'Union européenne constate l'irrégularité. Quand la Commission fonde sa position sur des faits constatés et bien documentés par d'autres organismes d'audit de l'Union, elle tire ses propres conclusions concernant leurs conséquences financières, après avoir examiné les réponses éventuelles communiquées par l'Etat membre.
- (j) Dans tous les cas de corrections extrapolées ou forfaitaires, la correction proposée doit être présentée à un groupe consultatif inter-services ad hoc, lequel examine les arguments présentés par l'auditeur de la Commission en faveur de la correction et apprécie si le niveau est approprié.

2. CRITERES ET BAREMES DE CORRECTIONS FORFAITAIRES

2.1. Critères

Comme il a été remarqué au point 1 c) ci-dessus, une correction forfaitaire peut être envisagée lorsque l'information résultant de l'enquête ne permet pas d'évaluer de façon précise les conséquences financières d'un ou de plusieurs cas d'irrégularités par des moyens statistiques ou par référence à d'autres données vérifiables, mais néanmoins conduit à la conclusion que l'Etat membre n'a pas convenablement vérifié l'éligibilité des dépenses faisant l'objet d'une demande de remboursement acceptée.

Les corrections forfaitaires devraient être envisagées lorsque la Commission constate un manquement à effectuer convenablement une vérification qui est expressément prévue par la réglementation, ou qui est implicitement requise pour garantir le respect d'une règle explicite (par exemple, la limitation de l'aide à un certain type d'opération), et dont le manque pourrait conduire à l'irrégularité systémique. Les corrections forfaitaires sont également à prendre en considération lorsque la Commission constate des manquements graves dans les systèmes de gestion et de contrôle, qui conduisent à des

infractions de large envergure de la réglementation applicable, ou quand elle décèle des infractions individuelles. Les corrections forfaitaires peuvent également être appropriées lorsque les services de contrôle de l'Etat membre ont décelé les irrégularités, mais que l'Etat membre ne prend pas de mesures adéquates pour leur correction dans un délai raisonnable.

Dans l'évaluation de la question de savoir si une correction financière forfaitaire est appropriée et à quel niveau, le facteur clé est l'appréciation du risque de pertes auquel les fonds communautaires ont été exposés à cause de l'insuffisance du système de contrôle. Donc, la correction devrait s'inspirer du principe de proportionnalité. Les éléments spécifiques à prendre en considération sont notamment les suivants :

- (1) si l'irrégularité porte sur un cas particulier, sur des cas multiples ou sur tous les cas;
- (2) si la défaillance concerne l'efficacité du système de gestion et de contrôle en général, ou l'efficacité d'un élément particulier du système, c'est-à-dire le fonctionnement de procédures déterminées visant à assurer la légalité, la régularité et l'éligibilité des dépenses déclarées pour un cofinancement par les Fonds sur base des règles nationales et communautaires en vigueur (voir section 2.2 ci-dessous);
- (3) l'importance du manquement dans l'ensemble des vérifications administratives, physiques ou autres prévues;
- (4) la vulnérabilité des mesures à l'égard des fraudes, compte tenu en particulier de l'incitation économique.

2.2. Classification des éléments des systèmes de gestion et de contrôle aux fins de l'application de corrections financières à taux forfaitaire pour des défaillances des systèmes ou des manquements individuels

Les systèmes de gestion et de contrôle pour les Fonds structurels sont composés de divers éléments ou fonctions qui revêtent une importance plus ou moins grande pour l'assurance de la légalité, la régularité et l'éligibilité des dépenses déclarées pour un cofinancement. Aux fins de fixer les corrections financières forfaitaires pour des défaillances de tels systèmes ou pour des manquements individuels, il convient de classer les fonctions des systèmes de gestion et de contrôle en éléments clés et éléments auxiliaires.

Les éléments clé sont ceux qui sont conçus pour assurer la légalité, la régularité et la substance même des opérations soutenues par les Fonds structurels, et qui sont indispensables à cette fin, tandis que les éléments auxiliaires sont ceux qui contribuent à la qualité du système de gestion et de contrôle et à le faire fonctionner correctement par rapport à ses fonctions principales.

La liste ci-dessous contient la plupart des éléments qui caractérisent des systèmes de gestion et de contrôle performants et des bonnes pratiques d'audit. La gravité des défaillances et des manquements individuels varie

considérablement. Par conséquent, les cas seront appréciés par le groupe inter-services, compte tenu notamment de la section 2.4 ci-dessous.

2.2.1. Eléments clés pour assurer l'éligibilité pour le cofinancement

1) Etablissement et application des procédures de demandes de concours, d'évaluation des demandes, de sélection des opérations à financer et de sélection des contractants/fournisseurs

a) publication appropriée des appels de demande de concours conformément aux procédures du programme concerné

– respect, le cas échéant, des règles sur la publicité, sur l'égalité des chances et sur les marchés publics, ainsi que des règles et principes du Traité relatifs à la transparence, à l'égalité de traitement et à la non-discrimination dans les cas où les directives de la CE sur les marchés public ne sont pas applicables;

b) appréciation des demande de concours conformément aux critères et procédures du programme, y compris le respect des règles concernant l'appréciation de l'impact sur l'environnement, et la réglementation et les politiques sur l'égalité des chances ;

c) la sélection des opérations pour un financement :

– les opérations sélectionnées correspondent aux objectifs et aux critères publiés du programme ;

– les raisons pour l'approbation ou le rejet des demandes sont clairement expliquées ;

– respect des règles d'aides d'Etat ;

– respect des règles sur l'éligibilité ;

– inclusion des conditions du cofinancement dans les décisions d'octroi ;

d) sélection des contractants/fournisseurs en conformité avec la réglementation sur les marchés publics.

2) Vérification suffisante de la réalité du service fait (réalisation des produits et services cofinancés) et de l'éligibilité des dépenses imputées au programme

– par l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires situés entre le bénéficiaire final (ou l'organisme ou l'entreprise qui met en oeuvre l'opération) et l'autorité de gestion :

a) vérification de la réalité des produits à fournir (services, travaux, fournitures, etc.) par rapport aux plans, factures, documents

d'acceptation, rapports d'expertise, etc., et, le cas échéant, sur place ;

- b) vérification du respect des conditions de l'octroi de concours ;
- c) vérification de l'éligibilité des dépenses qui font l'objet d'une demande de paiement ;
- d) suivi satisfaisant de toute question en suspens avant l'autorisation du paiement ;
- e) tenue d'un système de comptabilité adéquat et fiable ;
- f) maintien de la piste d'audit à tous les niveaux depuis le bénéficiaire final ou l'organisme ou l'entreprise qui met en oeuvre l'opération en amont à travers tout le système.

– par l'autorité de paiement :

démarches raisonnables afin d'obtenir l'assurance que les déclarations de dépenses qu'elle certifie à la Commission sont correctes, dans la mesure où :

- a) les dépenses ont été effectuées au cours de la période d'éligibilité dans des opérations qui ont été sélectionnées pour un cofinancement dans le cadre de l'intervention en question en conformité avec les procédures normales et avec toutes les conditions applicables ;
- b) au titre de mesures pour lesquelles toute aide d'Etat a été formellement approuvée par la Commission ;
- c) les opérations cofinancées ont été effectivement réalisées.

3) Quantité et qualité suffisantes des contrôles par sondage sur les opérations et suivi adéquat

- a) contrôles par sondage effectués sur au moins 5% des dépenses totales éligibles conformément au règlement sur les systèmes de gestion et de contrôle, et confirmés par des rapports sur le travail accompli par le contrôleur ;
- b) l'échantillon est représentatif et l'analyse de risque est suffisante ;
- c) une séparation suffisante des fonctions par rapport aux gestionnaires pour garantir l'indépendance ;
- d) suivi des contrôles pour assurer :
 - une appréciation adéquate des résultats et l'application, le cas échéant, de corrections financières ;

- des actions sur le plan général pour corriger les irrégularités systémiques ;
- e) un examen suffisamment poussé pour justifier la déclaration de clôture conformément aux articles 15 à 17 et à l'annexe III du règlement (CE) n° 438/2001.

2.2.2. Eléments auxiliaires

- a) contrôles administratifs suffisants par le biais de «check-lists» standards ou de moyens équivalents, ainsi qu'une documentation convenable des résultats, pour garantir notamment:
 - que les demandes de paiement n'ont pas été remboursées auparavant et que les transactions (contrats, reçus, factures, paiements) sont séparément identifiables ;
 - la correspondance dans le système de comptabilité des dépenses déclarées avec celles enregistrées ;
- b) la surveillance efficace des procédures de traitement et d'ordonnancement des demandes de paiement ;
- c) des procédures satisfaisantes garantissant une diffusion adéquate de l'information sur les règles communautaires ;
- d) assurer le paiement du cofinancement communautaire aux bénéficiaires dans les plus brefs délais.

2.3. Barèmes indicatifs pour la détermination des corrections forfaitaires

Correction à hauteur de 100%

Le taux de correction peut être fixé à 100% quand les défaillances des systèmes de gestion et de contrôle de l'Etat membre sont si graves, qu'elles conduisent à un manquement complet dans le respect de la réglementation communautaire, rendant ainsi irréguliers tous les paiements. Il en va de même dans le cas d'une irrégularité déterminée d'une gravité équivalente.

Correction à hauteur de 25%

Lorsque, dans un Etat membre, la mise en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle est gravement insuffisante et qu'il y a des indications d'irrégularités répandues et de négligence dans la lutte contre les pratiques irrégulières ou frauduleuses, une correction de 25% est justifiée, puisque l'on

peut raisonnablement supposer que la liberté de présenter impunément des demandes irrégulières entraînera des pertes exceptionnellement élevées pour les Fonds. Une correction de ce taux est également appropriée pour des irrégularités individuelles de cet ordre de gravité mais qui ne rendent pas l'ensemble de l'opération non valable.

Correction à hauteur de 10%

Lorsqu'un ou plusieurs éléments clés du système ne fonctionnent pas ou fonctionnent si inefficacement ou si rarement qu'ils ne permettent absolument pas de constater l'éligibilité des demandes de paiement ou de prévenir les irrégularités, une correction de 10% est justifiée, puisqu'on peut conclure raisonnablement à l'existence d'un risque élevé de pertes étendues pour les Fonds. Une correction à ce taux est également appropriée pour des irrégularités individuelles de gravité moyenne concernant des éléments clés du système.

Correction à hauteur de 5%

Si tous les éléments clés du système fonctionnent, mais que leur cohérence, leur fréquence ou leur intensité n'est pas conforme à la réglementation, une correction de 5% est justifiée. On peut alors conclure raisonnablement que le niveau de garantie concernant la régularité des demandes n'est pas suffisant et que les risques pour les Fonds sont significatifs. Une correction à ce taux peut également être appropriée pour des irrégularités moins graves constatées dans des opérations individuelles et qui concernent des éléments clés du système.

Le fait que la façon dont fonctionne un système est susceptible d'être améliorée n'est pas en soi une justification suffisante pour une correction financière. Il doit y avoir une défaillance grave dans le respect de règles communautaires explicites ou de standards de bonne pratique et la défaillance doit exposer les Fonds structurels à un risque réel de perte ou d'irrégularité.

Correction à hauteur de 2%

Lorsque le niveau de performance est satisfaisant en ce qui concerne les éléments clés du système, mais qu'il y a un manque complet d'opérer un ou plusieurs éléments auxiliaires, une correction de 2% est justifiée eu égard aux risques moins importants de pertes pour le Fonds et au caractère moins grave du manquement.

Une correction de 2% sera portée à 5% si le même manquement est constaté en relation avec des dépenses effectuées après la date d'une première correction appliquée et que l'Etat membre a omis de prendre, après la

première correction, des mesures correctives suffisantes pour la partie défailante du système.

Une correction de 2% est également justifiée si la Commission a informé l'Etat membre concerné, sans imposer de correction, de la nécessité de procéder à des améliorations des éléments auxiliaires du système, qui sont installés, mais qui ne fonctionnent pas de façon satisfaisante, et que l'Etat membre n'a pas procédé à l'action nécessaire.

Des corrections ne sont appliquées pour des défaillances dans des éléments auxiliaires des systèmes de gestion et de contrôle que lorsqu'aucune défaillance n'est identifiée par rapport à des éléments clés. S'il y a des défaillances en relation à la fois avec des éléments auxiliaires et des éléments clés, les corrections sont appliquées seulement au taux applicable aux éléments clés.

2.4. Cas limite

Si la correction résultant d'une application stricte de ces orientations semble être disproportionnée, un taux inférieur de correction peut être proposé. Le groupe consultatif inter-service auquel il est fait référence au paragraphe 1 j) portera une attention particulière à la proportionnalité des corrections.

Par exemple, lorsque les défaillances découlent de difficultés d'interprétation de règles ou obligations communautaires (sauf dans le cas où il est raisonnable de s'attendre à ce que l'Etat membre soulève de telles difficultés auprès de la Commission), et que les autorités nationales ont pris des mesures efficaces visant à remédier aux insuffisances aussitôt qu'elles furent décelées, ce facteur d'atténuation peut être pris en considération de sorte qu'un taux inférieur de correction est proposé, voire pas de correction du tout. De même, il doit être tenu compte des revendications basées sur la sécurité juridique dans les cas où les insuffisances n'ont pas été détectées lors de contrôles antérieurs effectués par les services de la Commission, ou, s'agissant de programmes d'initiative communautaire mis en oeuvre dans la forme de subventions globales, quand les procédures ont fait objet d'un accord passé entre la Commission et l'Etat membre conformément à l'article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/99.

Toutefois, en ligne générale, le fait que les systèmes de gestion et de contrôle manquants ont été améliorés dès que les insuffisances ont été portées à la connaissance de l'Etat membre n'est pas considéré comme un facteur d'atténuation, lors de l'appréciation des conséquences financières d'irrégularités systémiques qui se sont produites avant que les améliorations aient été effectuées.

2.5. Assiette et bases de calcul

Dans tous les cas où la situation dans d'autres Etats membres est connue, il convient de procéder à une comparaison pour faire en sorte que le même traitement soit réservé à l'évaluation des taux de correction. Ceci représente un des objectifs principaux du groupe consultatif ad hoc inter-services.

Le taux de correction doit s'appliquer à la partie des dépenses exposée au risque. Lorsque le manquement résulte de la non adoption par l'Etat membre d'un système de contrôle approprié, la correction doit s'appliquer à la totalité des dépenses auxquelles ce système aurait dû s'appliquer. Lorsqu'il existe des raisons de croire que la défaillance est limitée à l'application du système de contrôle par une autorité ou une région déterminée de l'Etat membre qui l'a adopté, la correction doit se limiter aux dépenses gérées par cette autorité ou cette région. Lorsque, par exemple, la défaillance porte sur la vérification des critères d'éligibilité d'une aide au taux plus élevé, la correction doit être fondée sur la différence entre le taux plus élevé et le taux plus faible.

La correction concerne normalement les dépenses liées à la mesure au cours de la période examinée, par exemple un exercice financier. Toutefois, lorsque l'irrégularité résulte d'insuffisances systémiques qui, de toute évidence, sont de longue date et affectent les dépenses sur plusieurs exercices financiers, la correction devrait s'appliquer au total des dépenses déclarées par l'Etat membre pendant que la défaillance du système existait jusqu'au mois au cours duquel il est remédié à la déficience concernée.

Lorsqu'un même système recèle plusieurs carences, les taux forfaitaires de correction ne sont pas cumulatifs, la carence la plus grave étant considérée comme indicative des risques présentés par le système de contrôle dans son ensemble.² Ils sont appliqués à la dépense restant après déduction des montants refusés pour les différents dossiers. En cas de non application de sanctions prescrites par les règles communautaires, la correction financière devra inclure le montant des sanctions non appliquées, et en plus 2 % des demandes restantes, dans la mesure où l'absence de sanction accroît le risque de soumission de demandes irrecevables.

3. APPLICATION ET EFFETS DE CORRECTIONS FINANCIÈRES NETTES

Lorsque l'Etat membre accepte d'effectuer la correction financière proposée au cours de la procédure au titre de l'article 39, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999, la Commission ne doit pas imposer une réduction nette de la participation des Fonds à l'intervention, mais peut autoriser l'Etat membre à ré-allouer les fonds ainsi dégagés. Cependant, les corrections financières imposées par la Commission en vertu de l'article 39, paragraphe 3, après le déroulement de la procédure prévue à l'article 39, paragraphe 2, impliquent dans tous les cas une

² Voir également section 2.3 (correction de 2%)

réduction nette du montant de l'engagement indicatif des Fonds structurels à l'intervention au titre de l'article 7, paragraphe 3, du règlement.

Une correction nette est appliquée de toute façon si la Commission juge que l'Etat membre n'a pas donné de suites satisfaisantes aux conclusions relatives aux irrégularités détectées par les organes communautaires ou nationaux, et/ou si l'irrégularité se rapporte à un grave dysfonctionnement du système de gestion ou de contrôle de l'Etat membre, ou des autorités de gestion ou de paiement.

Sur toute somme à rembourser à la Commission suite à des corrections nettes, des intérêts sont à payer en vertu de l'article 39, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1260/1999 et conformément à l'article 7 du règlement (CE) n° 448/2001.