



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

PARIS, LE 23 JUIL. 2002

DIRECTION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
SOCIALES ET CULTURELLES DE L'OUTRE-MER

Sous-direction des affaires économiques
Département des affaires européennes

Affaire suivie par : Candida ALDEHUELO

Tél. : 01 53 69 22 38

Fax : 01 53 69 21 10

candida.aldehuelo@outre-mer.gouv.fr

DAESC/DEU/N°

Ref : circulaire_PM_15072002.doc

150-

La ministre de l'Outre-mer

À

Messieurs les préfets de région d'outre-mer

A l'attention de Messieurs les Secrétaires
généraux pour les affaires régionales

Objet : Circulaire du Premier ministre n° 4875/SG du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la circulaire du Premier ministre n° 4875/SG du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

Ce texte permet de prendre en compte les nouvelles dispositions communautaires issues des règlements (CE) n° 1260/1999 du 21 juin 1999, 438/2001 et 448/2001 du 2 mars 2001 portant principalement sur des exigences visant le respect de :

- ✓ La séparation des fonctions de gestion, de paiement et de contrôle des opérations cofinancées ;
- ✓ La définition de plusieurs niveaux de contrôle : « contrôle de service fait », « contrôle par sondage », « contrôle - qualité » et « contrôle de la piste d'audit »

L'objectif poursuivi est non seulement de dynamiser la programmation des actions notamment par la mise en place d'un dispositif d'animation, mais aussi de prévoir une procédure permettant d'accélérer la réalisation des projets qui favoriserait le traitement rapide des justifications de dépenses des bénéficiaires finals.

L'organisation que vous avez mise en place au démarrage de la programmation des fonds structurels pour la période 2000-2006 devrait faire l'objet d'adaptations conformément aux dispositions de la nouvelle circulaire du 15 juillet 2002.

En tant qu'autorité de gestion et de paiement du DOCUP 2000-2006, je vous invite d'ores et déjà à vous assurer que les principes d'organisation des services tels que décrits dans la première partie de la circulaire, permettent une séparation claire des fonctions au sein des services placés sous l'autorité du SGAR.

Un organigramme des services devra en conséquence être obligatoirement établi et mis à jour régulièrement.

De même, la circulaire du 15 juillet 2002 implique une mise en conformité du guide de procédures mis en œuvre au niveau local pour la gestion, le suivi et le contrôle des opérations cofinancées au titre des fonds structurels.

L'ensemble des instructions contenues dans ce texte est susceptible de constituer une charge de travail supplémentaire dans vos services. J'attache une importance particulière au problème de sous-effectifs dans les DOM. C'est pourquoi, j'ai alerté le Premier ministre sur la nécessité de doter vos services en moyens humains suffisants dans des délais brefs, afin que la circulaire du 15 juillet 2002 puisse être appliquée correctement.

Je tiens à vous signaler que, parallèlement à cette circulaire, des réflexions sont engagées actuellement par le gouvernement afin de simplifier les dispositifs de gestion, de suivi et de contrôle des fonds structurels. Ainsi, font l'objet d'expertises particulières la possibilité pour l'autorité de gestion et de paiement de déléguer à un organisme tiers certaines fonctions (dont certaines à titre expérimental). De plus, le ministère de l'économie et des finances propose d'alléger considérablement les procédures mises en place. Il est prévu que l'essentiel de ces modifications fassent l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 31 juillet 2002.

Je ne manquerai pas de vous tenir informé de l'état d'avancement de ce dossier.

Dans l'attente, je vous saurais gré de bien vouloir me communiquer le cas échéant, les difficultés que vous rencontrez dans la mise en œuvre de cette circulaire.

Pour la Ministre et par délégation
Le directeur des affaires économiques,
sociales et culturelles de l'outre-mer


Marc VIZY

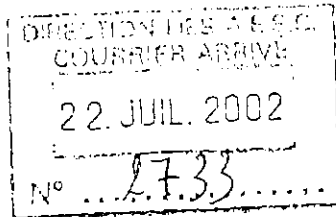
N° 4.875/SG

Le Premier Ministre

à

Madame et Messieurs les Ministres
et Secrétaires d'Etat

Madame et Messieurs les Préfets de région



Mesdames et Messieurs les Préfets de
département

Madame et Messieurs les Trésoriers-Payeurs
Généraux de région

Mesdames et Messieurs les Trésoriers-Payeurs de
département

OBJET : Amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

La France bénéficie pour la période 2000-2006 de plus de 16 milliards d'euros de financement communautaires dans le cadre de la politique régionale co-financée par les fonds structurels. Cet apport financier est d'autant plus important qu'il a un impact direct sur le développement régional. Le plus souvent mis en œuvre à l'échelon local, ces crédits sont une des traductions concrètes du fait que la construction européenne peut être proche des citoyens.

Nous devons mettre en œuvre tous les moyens pour que les objectifs de développement régional et de cohésion sociale poursuivis par les programmes communautaires soient atteints. Or le démarrage des programmes fait d'ores et déjà apparaître des difficultés qui se traduisent par un niveau d'avancement très insuffisant en termes de programmation et de réalisation. La règle dite « du dégagement d'office », qui se traduit par une réduction automatique de la participation communautaire, lorsque le niveau de dépense prévu n'a pas été atteint dans le délai fixé, peut avoir de graves conséquences financières si une accélération significative n'intervient pas grâce à la prise de mesures appropriées. Cela nécessite que l'ensemble des services de l'Etat se mobilise, que les partenaires et plus particulièrement les collectivités territoriales contribuent effectivement à cet effort et que des moyens soient mis en œuvre pour mieux faire connaître les programmes et mieux accompagner les porteurs de projets.

Tout en précisant les moyens de répondre aux exigences communautaires en termes de séparation des fonctions de gestion, de paiement et de système de contrôle, la présente circulaire définit une première série de mesures de nature à faciliter et à encourager la programmation ainsi qu'à accélérer les réalisations et la justification, auprès de la Commission européenne, des dépenses ainsi effectuées.

Les difficultés constatées lors du démarrage des programmes sont notamment liées à des approches insuffisamment stratégiques dans la rédaction des DOCUP ou dans l'animation de la programmation, à des contraintes de gestion parfois trop lourdes au regard des exigences des règlements communautaires et à une définition insuffisante du rôle et des responsabilités des différents acteurs. Je vous invite d'ores et déjà à engager la réflexion en vue d'apporter les modifications nécessaires aux DOCUP et aux compléments de programmation.

Cette démarche d'ensemble doit être conduite dans le respect des nouvelles règles communautaires qui ont renforcé les exigences relatives au suivi, à l'évaluation et au contrôle des programmes. Il importe de maintenir une attention constante au bon emploi des fonds et à leur mise en œuvre rapide au service des territoires qui en bénéficient.

Au cours de la période de programmation 1994-1999, la mise en œuvre des principes définis par la circulaire 4.607/SG du 12 mai 1998 a permis une amélioration significative des dispositifs de gestion et une meilleure organisation des services de l'Etat.

Ainsi, la mise en place de moyens humains spécifiquement affectés aux programmes européens au sein des services régionaux de l'Etat a renforcé la maîtrise du système de gestion par le préfet de région, permettant une accélération de la programmation pour la fin des programmes. Cette amélioration s'explique aussi par la formalisation des procédures et une qualité accrue des contrôles, afin de répondre aux obligations créées par le règlement (CE) n° 2064/1997 du 15 octobre 1997. De même, l'association des trésoriers payeurs généraux au système de gestion a renforcé sa fiabilité.

Les modalités d'application du règlement (CE) n°1260/99 du 21 juin 1999 ont été définies, en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle et les corrections financières par les règlements (CE) n° 438/2001 et 448/2001 du 2 mars 2001. Les manquements aux règles communautaires peuvent désormais être sanctionnés par un système élargi de corrections financières. Dans la continuité des efforts engagés, ces règles doivent conduire à renforcer l'efficacité des systèmes dans tous leurs aspects : programmation dynamique et maîtrisée permettant la réalisation sans retard des projets, remontée rapide des factures correspondantes, contrôles effectués au fur et à mesure de la réalisation des dépenses.

La présente circulaire définit le cadre général d'intervention de tous les programmes européens financés par les fonds structurels, qu'ils soient ou non gérés par l'Etat. Les programmes communautaires de la période 1994-1999 restent en revanche régis par les dispositions de la circulaire du 12 mai 1998. Le volet développement rural de l'objectif 2, financé par le PEOGA section garantie, relève de règles propres (règlement 1257/1999 et 445/2002) en ce qui concerne la gestion financière et les contrôles, qui restent donc hors du champ de la présente circulaire.

*

*

*

Une double orientation doit être poursuivie dans la gestion des programmes :

- relancer la dynamique de programmation et de réalisation des opérations grâce à un renforcement du partenariat et de l'animation ;
- répondre aux obligations des règlements communautaires en matière d'organisation des systèmes de gestion et de contrôle.

L'amélioration de l'efficacité des programmes

Les nouvelles dispositions communautaires imposent un rythme rapide de réalisation des opérations, notamment en raison de la règle du « dégageant d'office ».

C'est pourquoi, je vous demande de prendre toutes les mesures de nature à faire émerger les projets, à les instruire rapidement et à programmer des opérations dont la réalisation peut débiter à bref délai, conditions de la réussite des programmes.

Il convient avant tout de veiller au bon fonctionnement des instances de suivi et de programmation, gage de l'efficacité et de la bonne mise en œuvre des programmes. Ces instances doivent être informées régulièrement de l'état d'avancement des programmes, tant du point de vue de l'engagement des opérations que de celui de leur réalisation et du niveau des dépenses effectuées. Elles doivent également être en mesure de proposer des adaptations du DOCUP et du complément de programmation.

Elément essentiel de qualité et de pertinence des programmes et des projets, le renforcement du partenariat entre l'Etat et la région s'est notamment traduit pour l'actuelle programmation par la coprésidence du comité de suivi et du comité de programmation et par la mise en place des subventions globales dans le cadre des programmes régionaux.

Au-delà de cette coprésidence, j'insiste à nouveau sur la nécessité d'une étroite association entre l'Etat et la région (ainsi que le département pour l'outre-mer) pour la mise en œuvre opérationnelle du programme : préparation de la programmation des opérations, suivi de leur exécution (en particulier du versement effectif des cofinancements nationaux), assistance aux porteurs de projet, animation et évaluation.

En amont de la programmation, je vous demande de définir et de mettre en place un dispositif d'animation du programme en concertation avec les partenaires. Trop souvent confondue avec les tâches liées directement à la gestion et au suivi du programme, l'animation du programme a pour objectif de faciliter le repérage de projets et d'apporter une aide ciblée au montage de dossiers. Pour les programmes régionaux, la mise en place de ce dispositif sera soutenue dans le cadre du programme national d'assistance technique.

Dans un souci d'efficacité et de transparence, il est également indispensable de formaliser, pour l'ensemble des programmes, les procédures dans un manuel qui sera l'outil commun pour la mise en œuvre du programme. La maîtrise et la clarté des règles de gestion sont en effet de nature à faciliter le dépôt des dossiers par les maîtres d'ouvrage, tant publics que privés, ainsi que le suivi de leur réalisation et la justification des dépenses encourues. Les mécanismes d'instruction doivent permettre de simplifier et d'accélérer l'engagement des projets qui doit intervenir au plus tôt après la programmation ; tel est l'objet en particulier de l'association de la trésorerie générale.

Enfin, le pilotage de la programmation et de la réalisation des projets repose également sur la qualité et l'efficacité du suivi informatisé et sur l'exploitation de l'intégralité des fonctionnalités des systèmes existants. Le logiciel PRESAGE constitue pour l'ensemble des partenaires le logiciel de référence pour le suivi informatisé des programmes européens, à l'exception des programmes nationaux objectif 3 et EQUAL pour lesquels le suivi de la programmation du fonds social européen est assuré au moyen de l'application FSE.

En matière d'évaluation, la qualité des travaux doit être renforcée. Il est essentiel d'établir un lien étroit entre gestion et évaluation des programmes. Au-delà, les travaux d'évaluation doivent donner lieu à une concertation entre les partenaires et à l'information du public. Vous rechercherez enfin une bonne cohérence avec l'évaluation des contrats de plan Etat-Région.

L'organisation des services et le rôle des autorités nationales

Outre la séparation des fonctions de gestion et de contrôle, désormais prescrite de manière explicite, les nouveaux règlements communautaires exigent une séparation claire des fonctions au regard des tâches incombant à l'autorité de gestion et à l'autorité de paiement (dite de « certification ») de chaque programme.

La 1^{re} partie (gestion, II, A) de la présente circulaire rappelle les obligations définies par les règlements communautaires et définit les principes d'organisation des services. Ce schéma d'organisation s'applique aux autorités de gestion et aux autorités de paiement régionales et nationales. La séparation des différentes fonctions et la définition de procédures précisant le rôle et les responsabilités de chaque intervenant devront également être mises en œuvre, lorsque l'autorité de gestion ou l'autorité de paiement désignée n'est pas l'Etat (PIC INTERREG 3, URBAN 2, LEADER+).

En appui à la mise en œuvre des programmes en région, les autorités nationales compétentes (ministères gestionnaires des différents fonds et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ont un rôle de coordination, de relais et de suivi. La 1^{re} partie (gestion, II, C) en précise la nature. Les ministères gestionnaires feront notamment régulièrement le point sur l'état d'avancement des programmes et de réalisation des dépenses ainsi que sur la mise en œuvre des contrôles et de leurs suites. Ils repéreront les difficultés rencontrées et formuleront toutes les propositions visant à lever les points de blocage. Ils me rendront compte à intervalles réguliers de ces éléments qui seront coordonnés par la DATAR, le ministère de l'outre-mer et la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels (CICC), chacun pour ce qui le concerne. Les autorités nationales mèneront leur action avec une préoccupation constante de simplification des règles nationales de gestion des fonds structurels.

Les contrôles

En matière de contrôles, les exigences des règlements communautaires doivent être prises en compte par tous les services, partenaires ou organismes concernés par la gestion des fonds structurels européens. Ces obligations sont rappelées et précisées dans la 2^{ème} partie (I et II) qui décrit la nature des contrôles ainsi que les suites à leur donner.

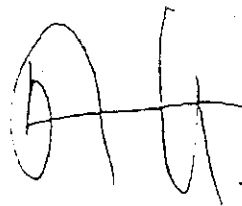
Le respect strict des nouvelles obligations communautaires conditionne la crédibilité des autorités françaises quant à la bonne gestion financière des programmes et permettra d'éviter des versements au budget de l'Union européenne, versements dont l'éventualité a été accrue du fait de l'institution de corrections financières forfaitaires ou extrapolées.

Une meilleure coordination des programmes et des calendriers de contrôle nationaux et communautaires sera recherchée.

* *

*

Les dispositions de la présente circulaire visent à adapter les modalités de fonctionnement des systèmes de gestion, de suivi et de contrôle des fonds structurels en France pour répondre aux prescriptions des règlements européens applicables à la gestion 2000/2006 et faciliter, à cadre constant, l'avancement des programmes. Elles ne préjugent pas des dispositions complémentaires que le Gouvernement étudie pour en améliorer la mise en œuvre.



Jean-Pierre RAFFARIN

IÈRE PARTIE : GESTION

I- LA DYNAMIQUE DE PROGRAMMATION ET DE REALISATION DES OPERATIONS

A - LES PROGRAMMES RÉGIONAUX

1 - *Les actions d'animation*

L'avancement régulier des programmes nécessite que des actions d'animation soient conduites.

Cette animation doit être effectuée auprès des bénéficiaires potentiels et des porteurs de projet. Elle se traduit essentiellement par de l'ingénierie de projets. Elle a pour objet d'accompagner les maîtres d'ouvrage dans la phase de conception de leurs projets et lors de l'élaboration des dossiers, afin d'améliorer la qualité de ces derniers.

En sus d'une mobilisation plus forte des services de l'Etat (notamment des sous-préfets), j'invite les préfets de région à favoriser la mise en place d'actions dans ce domaine. L'éligibilité des dépenses inhérentes à de telles actions (coût de personnel, déplacements...) ne pose pas de difficulté de principe. Il est souhaitable de s'appuyer sur des organismes spécialisés selon les domaines d'intervention couverts par le programme. Ce type d'action doit toutefois faire l'objet d'un suivi attentif et d'un bilan en termes d'efficacité avant tout renouvellement.

Dans cette perspective, une action d'appui aux autorités régionales sera mise en place dans le cadre du programme national d'assistance technique. Cette action comprendra notamment la constitution d'un réseau d'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

2 - *Le comité régional de programmation*

L'accélération du rythme de programmation et de réalisation des opérations, imposée par la règle du dégagement d'office, implique un haut niveau d'exigences en terme de qualité et de maturité des projets.

La fréquence des réunions du comité de programmation doit être suffisante pour permettre d'ajourner les dossiers non finalisés sans pour autant les pénaliser. Il est particulièrement recommandé que les dossiers inscrits à l'ordre du jour du comité de programmation soient étalés sur l'ensemble de l'année.

La règle du dégagement d'office¹ impose de porter une attention particulière au rythme d'avancement du programme. Tout projet qui n'a pas enregistré un début d'exécution dans les six mois suivant sa notification (« projet dormant ») doit être réexaminé afin que soit appréciée l'opportunité du maintien de sa programmation.

¹ « La part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable, au sens de l'article 32, § 3, n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement ou, le cas échéant et pour les montants concernés, dans les deux ans suivant la date d'une décision prise ultérieurement par la Commission pour autoriser une mesure ou une opération, ou encore à l'issue du délai de transmission du rapport final visé à l'article 37, § 1, est dégagée d'office par la Commission : la participation des fonds à cette intervention en est réduite d'autant » (règlement n°1260/1999, article 31§2).

Pour les opérations importantes, le comité de programmation peut prononcer un avis d'intérêt. En effet, certains projets, dont le dossier est incomplet ou non abouti, peuvent néanmoins s'inscrire dans les priorités du programme. A cet égard, le service responsable de l'instruction indique au comité de programmation les moyens à mettre en œuvre pour que le projet puisse être programmé. Il apporte l'aide nécessaire au porteur de projet et en rend compte au comité de programmation. La décision de programmation ne peut intervenir qu'après production d'un dossier complet. L'avis d'intérêt n'emporte pas promesse de programmation.

Les mesures gérées sous forme de subventions globales font l'objet d'un rapport régulier au comité régional de programmation afin que ce dernier conserve une vision d'ensemble du programme.

Des travaux préparatoires à ce comité peuvent être menés avec les co-financeurs du programme (région et départements notamment) pour permettre une bonne mobilisation des financements et un meilleur déroulement des réunions du comité. Les crédits communautaires doivent être mobilisés au maximum du taux d'intervention prévu. La participation des co-financeurs peut être arrêtée en fonction de ce principe.

3 - Le comité régional de suivi

Le comité régional de suivi, dont les missions sont définies par l'article 35 du règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil du 21 juin 1999, joue un rôle essentiel dans la vie du programme. Le préfet de région doit veiller, en liaison avec le président du conseil régional (et le président du conseil général dans les départements d'outre-mer) qui en assure la coprésidence, à la réalité et à la qualité des débats de ce comité.

Il est en particulier indispensable que l'ordre du jour et l'organisation des réunions soient adaptés à une mobilisation et une participation réelle des élus et des responsables socioprofessionnels. Il est rappelé que les DOCUP doivent être porteurs d'une vision stratégique et peuvent, le cas échéant, être modifiés, notamment à mi-parcours.

B - LES PROGRAMMES NATIONAUX

Les administrations centrales veillent au niveau de représentation et à la qualité du déroulement des comités de suivi et de programmation dans les mêmes conditions que pour les programmes régionaux. Pour les programmes nationaux à gestion déconcentrée, les ministères responsables s'assurent de l'articulation entre les instances à compétence nationale et les instances régionales.

1- L'objectif 3

I - Le volet déconcentré

La programmation est assurée pour l'objectif 3 par les commissions techniques spécialisées sous l'autorité du préfet de région.

Le suivi est assuré pour l'objectif 3 par le comité de pilotage régional, co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional. Les différents acteurs publics, les partenaires sociaux, les réseaux associatifs, les représentants du monde économique impliqués dans les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle doivent être largement représentés dans ce comité.

II - Le volet national

L'ensemble des ministères délégataires de la gestion des crédits du fonds social européen pour une ou plusieurs mesures veillent à formaliser leurs procédures de sélection des projets. Les procédures retenues devront fixer les conditions d'accès des bénéficiaires aux projets cofinancés et faciliter le suivi de la programmation et la traçabilité des crédits communautaires et des contreparties nationales.

2 - Le programme national pêche

La mise en œuvre du programme national pêche s'appuie sur des commissions de programmation à compétence régionale pour les mesures à gestion déconcentrée et des commissions de programmation à compétence nationale pour les mesures à gestion centralisée.

II - LES NOUVELLES DISPOSITIONS A METTRE EN PLACE EN MATIERE DE GESTION

A - UNE SÉPARATION CLAIRE DE L'AUTORITÉ DE GESTION ET DE L'AUTORITÉ DE PAIEMENT

1- Principes d'organisation des services pour les programmes régionaux

En application de l'article 3 du règlement 438/2001, le préfet de région est autorité de gestion et autorité de paiement²¹ des programmes européens régionalisés d'objectifs 1 et 2. A ce titre, il s'appuie sur le secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), sur le « département Europe » placé sous son autorité ainsi que sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat .

I - L'organisation du « département Europe »

L'organisation du département Europe doit répondre à un double objectif :

- d'une part, assurer la maîtrise, par le SGAR, du système de gestion et de contrôle et notamment le bon déroulement des différentes phases de la piste d'audit ;
- d'autre part, garantir la séparation des fonctions d'autorité de gestion et de paiement, requise par l'article 3 du règlement 438/2001 du 2 mars 2001.

A cette fin, le département Europe placé sous l'autorité du SGAR et animé en général par un chargé de mission comprendra trois unités au moins : une unité « gestion », une unité « contrôle » et une unité « certification » (autorité de paiement).

²¹ Autorité de gestion : « toute autorité ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'Etat membre lorsqu'il exerce lui-même cette fonction, pour gérer une intervention aux fins du présent règlement. Au cas où l'Etat membre désigne une autorité de gestion différente de lui-même, il fixe toutes les modalités de ses relations avec cette autorité et des relations de celle-ci avec la Commission. Si l'Etat membre le décide, l'autorité de gestion peut être le même organisme que celui qui fait office d'autorité de paiement pour l'intervention concernée » (règlement 1260/1999, article 9 n)).

Autorité de paiement : « un ou plusieurs organismes ou autorités locaux, régionaux ou nationaux, désignés par les Etats membres pour établir et soumettre les demandes de paiement et recevoir les paiements de la Commission. L'Etat membre fixe toutes les modalités de ses relations avec l'autorité de paiement et des relations de celle-ci avec la Commission » (règlement 1260/1999, article 9 o)).

- L'unité « gestion » est responsable de la préparation de l'ensemble des tâches qui incombent à l'autorité de gestion. Elle prépare les comités de suivi et de programmation et en constitue le secrétariat. Elle assure l'animation générale du programme, la coordination de l'instruction, du suivi des dossiers, du contrôle du service fait par les services instructeurs désignés et de l'ordonnancement des subventions. Cette unité veille à la qualité des conventions et de leurs annexes techniques et financières et à la fiabilité des données saisies dans PRESAGE, en ce qui concerne les phases « amont » (instruction, programmation, engagement). Au sein de cette unité, une personne à temps plein au moins, placée auprès du SGAR est chargée de l'évaluation du programme³; elle suit et coordonne les travaux du comité d'évaluation désigné au sein du comité de suivi. L'animateur coordonnateur PRESAGE fait partie de l'unité « gestion ».
- L'unité « contrôle » est constituée au minimum par les deux agents affectés en renfort des personnels existants. Elle réalise les contrôles par sondage prévus aux articles 10 et 12 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001. Elle s'appuie en tant que de besoin sur les services techniques de l'Etat compétents en fonction de la nature des opérations contrôlées et sur les services du Trésor public dans des conditions qu'il appartient au préfet de région de définir avec le trésorier-payeur général de région.

Les agents qui établissent et signent les rapports de contrôle ne doivent pas avoir été impliqués dans le montage, la programmation, le suivi, le contrôle du service fait et le mandatement de la subvention de l'opération contrôlée.

Les contrôles par sondage sont réalisés, pour ce qui concerne le FSE, par les services régionaux de contrôle des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

- L'unité « certification », constituée d'au moins un agent, est responsable des actions qui relèvent de l'autorité de paiement, visées à l'article 9 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001. Elle est séparée des services chargés de l'ordonnancement des subventions. Elle prépare les états certifiés de dépenses permettant d'établir les appels de fonds auprès de la Commission européenne et à cet effet s'appuie sur les données de l'application PRESAGE. Je rappelle que les demandes de remboursement sont directement transmises aux services de la Commission avec copie aux ministères gestionnaires. L'unité de « certification » s'assure de la fiabilité du système, par des directives appropriées aux services ainsi que par des contrôles de qualité sur le contrôle du service fait. Elle est destinataire des rapports définitifs de contrôle de deuxième niveau et des décisions qui en découlent. Elle vérifie que les suites financières de ces contrôles sont bien intégrées dans PRESAGE. Enfin, elle veille à ce que les bénéficiaires finals reçoivent les subventions communautaires.

Afin de rendre visible l'identification et la séparation des fonctions au sein du « département Europe », un organigramme clair et nominatif doit être établi et mis à jour régulièrement. Cet organigramme, ainsi que le manuel des procédures internes distinguant clairement les fonctions de gestion et de paiement, sont tenus à la disposition des instances de contrôle communautaires et nationales. Les mêmes obligations s'appliquent aux services déconcentrés impliqués dans la gestion des fonds structurels (travail, agriculture et affaires maritimes).

II - Le rôle des services de l'Etat

Le préfet de région s'appuie sur l'ensemble des services de l'Etat. Dans les régions métropolitaines, les préfets de département doivent être étroitement associés à la mise en œuvre des programmes et des projets.

³ Dans les conditions prévues par la circulaire du 26 octobre 2000 du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur.

A - Le principe du « service unique »

Le préfet de région désigne dans le manuel de procédure le service déconcentré de l'Etat responsable de l'instruction et du suivi des opérations, par mesure et par type d'action. Ce service, dénommé « service unique » et assisté le cas échéant par d'autres services de l'Etat, effectue en fonction des instructions données par l'ordonnateur le contrôle du service fait dont la qualité conditionne la fiabilité des états de dépenses certifiés par l'autorité de paiement à la Commission européenne. Il s'assure de la localisation des pièces justificatives fournies par les maîtres d'ouvrage et de leur conservation. Pour ce qui concerne les crédits du fonds social européen des programmes régionaux (objectif 1 et objectif 2), les « cellules FSE » des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont chargées de l'instruction des demandes de financement, de la gestion des dossiers et du suivi des crédits.

B - Le rôle du TPG

Afin d'améliorer la programmation, pour les projets d'investissement public ayant un enjeu financier important ou présentant une complexité particulière, le préfet peut saisir la mission d'expertise économique et financière placée auprès du trésorier-payeur général de région. Il est souhaitable que cette saisine intervienne le plus en amont possible.

Le trésorier-payeur général de région est membre du comité de suivi et du comité de programmation, où il apporte un avis sur les projets au titre de ses compétences. Il est essentiel, pour la rapidité d'exécution des programmes, que l'avis émis par le TPG ou son représentant en comité de programmation soit bien un avis complet anticipant l'examen du dossier sous l'angle du contrôle financier : cet avis engage ainsi le contrôleur financier, sous réserve bien entendu que le dossier n'ait pas évolué entre la programmation et l'envoi au visa du contrôleur financier.

Pour permettre le bon fonctionnement du comité de programmation dans ces conditions, le trésorier-payeur général de région doit recevoir, au moins quinze jours avant la réunion, un dossier complet lui permettant de formuler son avis économique et financier, y compris au regard des règles du contrôle financier. Le préfet de région et le trésorier-payeur général de région déterminent ensemble les dossiers qui nécessitent un avis approfondi de ce dernier, un avis simple étant réservé aux dossiers dont l'enjeu financier est mineur. Tous les avis sont écrits ou portés sur PRESAGE. Le délai de quinze jours peut être réduit, en accord avec le trésorier-payeur général de région, pour les dossiers présentant une urgence particulière.

Dans les cas où un dossier est soumis au comité de programmation pour un avis d'intérêt, le TPG n'émet pas d'avis économique et financier. Il indique les conditions à remplir pour que le dossier puisse être effectivement présenté à la programmation, notamment sous l'angle de sa faisabilité économique et financière.

Si le dossier ne pose aucun problème, le trésorier-payeur général peut informer le comité qu'il accorde la procédure de l'examen global, c'est-à-dire sans visa de l'acte juridique, selon des modalités préétablies (en particulier l'engagement des co-financiers publics, l'utilisation d'une convention-type notifiée dans un délai maximum après la tenue de la réunion).

Lorsque le projet fait intervenir une collectivité locale ou un établissement public doté d'un comptable public, il appartient au TPG de demander le cas échéant l'analyse du comptable.

Les services du Trésor public ont un rôle d'appui pour le suivi de la programmation. Les comptables publics des collectivités qui mènent des projets cofinancés peuvent être sollicités pour suivre les opérations avec les ordonnateurs locaux, selon des modalités à définir entre le TPG de région et le SGAR. Au titre de leur mission de conseil, ils incitent les ordonnateurs locaux à déclarer régulièrement au service de l'Etat responsable de l'instruction et du suivi de leurs projets les dépenses encourues et les recettes perçues, afin d'améliorer la fluidité des demandes de paiement des subventions communautaires.

III - Les organismes gestionnaires de subventions globales

Le recours élargi à la subvention globale a permis de déléguer la gestion d'une partie des programmes. Ainsi cette responsabilité a-t-elle pu être confiée aux régions, ou aux groupements d'intérêt public constitués pour les grands projets de ville ou encore à des organismes spécialisés, comme d'ADEME ou l'ANVAR.

Sans préjudice des obligations qui incombent à l'autorité de gestion du programme, les organismes retenus doivent mettre en œuvre un système de gestion et de contrôle des mesures gérées sous forme de subventions globales, de même qu'une piste d'audit qui corresponde aux critères fixés par la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels dans ses recommandations. Ils peuvent élaborer leur propre manuel de procédures ou compléter le manuel du programme déjà élaboré par le préfet de région.

Le « département Europe » du SGAR veillera à les accompagner dans la mise en place et le suivi de ce système de gestion et de contrôle, en tenant compte des stipulations de la convention passée entre l'organisme et le préfet de région et des instructions nationales.

Le recours à la subvention globale constitue le droit commun de la mise en œuvre de tous les dispositifs gérés par des organismes intermédiaires. A titre exceptionnel, la gestion de dispositifs par des organismes intermédiaires hors recours à la subvention globale pourra être autorisée après examen national.

Le recours à la subvention globale n'exonère pas le préfet de région des responsabilités qui lui incombent en qualité d'autorité de gestion et de paiement désignée. Il lui appartient de veiller à ce que le bénéficiaire de la subvention globale mette en place une piste d'audit pour les différentes phases de la gestion qui lui incombent et que le contrôle de service fait soit d'une qualité suffisante. D'autre part, les services de l'Etat assurent les fonctions de contrôle par sondage et de certification.

2 - Principes d'organisation des services pour les programmes nationaux

Les ministères désignés comme autorité de gestion ainsi que, le cas échéant, comme autorité de paiement⁴ mettent en œuvre les procédures nécessaires pour assurer une piste d'audit suffisante sur les programmes nationaux y compris lorsque la gestion de certaines mesures est confiée à des tiers. Dans ce cas, ils définissent précisément les modalités d'intervention de ces tiers et les informations que ces derniers doivent leur fournir périodiquement.

Sur le modèle des « départements Europe » des SGAR, les administrations centrales doivent assurer une séparation suffisante des fonctions selon les responsabilités qu'elles exercent et organiser leurs services en conséquence. Au niveau national, le service qui est en charge d'un ou de plusieurs programmes européens doit être clairement identifié.

Pour les programmes qui font l'objet d'une mise en œuvre déconcentrée (programme d'objectif 3 et PIC EQUAL, programme national « pêche »), les administrations centrales veillent au respect de ce principe au sein des services déconcentrés.

Pour le volet national de l'objectif 3, le ministère chargé de l'emploi veille à ce que les crédits rattachés au niveau national à d'autres ministères ou versés à des organismes sous tutelle soient gérés dans les mêmes conditions, en particulier lorsque leur gestion est déconcentrée. Il s'assure également que les contrôles par sondages sont effectivement conduits, conformément aux exigences des règlements. Les ministères et organismes sous tutelle sont aussi tenus de garantir la traçabilité des crédits du fonds social européen.

Autorité de paiement : « un ou plusieurs organismes ou autorités locaux, régionaux ou nationaux, désignés par les Etats membres pour établir ou soumettre les demandes de paiement et recevoir les paiements de la Commission (règlement 1260/1999, article 9). »

Pour les programmes nationaux financés par le fonds social européen, des « conventions cadres » peuvent être conclues avec des régions, des départements, des organismes paritaires collecteurs agréés, des organismes responsables des plans locaux pour l'insertion et l'emploi. Ces conventions portent uniquement sur la gestion financière, la gestion du programme dans ses autres aspects (notamment la programmation) continuant à relever de l'autorité de gestion.

La mise en place de conventions cadres est également possible dans le cadre des programmes régionaux.

3 - Cas des programmes d'initiative communautaire hors EQUAL

La gestion des programmes d'initiative communautaire (PIC) INTERREG et URBAN a été déléguée aux collectivités territoriales concernées et candidates pour en assurer la responsabilité.

Les modalités de mise en œuvre d'INTERREG dépendent, pour chaque programme, des décisions prises par les partenaires des Etats membres. Ainsi, l'autorité de gestion et l'autorité de paiement peuvent être situées en France ou dans un pays partenaire. Dans ce dernier cas, un point de contact national est chargé de veiller, en liaison avec l'autorité de gestion située dans un autre Etat membre, aux modalités de suivi et de contrôle pour les projets développés en territoire français.

Lorsque l'autorité de gestion est située en France, il lui appartient de demander aux autorités des Etats partenaires la description des pistes d'audit mises en place à l'étranger et toute information utile pour s'assurer de la bonne gestion des opérations conduites à l'étranger et de la réalisation des contrôles par sondage.

Les actions conduites en France doivent, sous la responsabilité de l'autorité de gestion lorsqu'elle est française ou du point de contact lorsque l'autorité de gestion est étrangère, être soumises, dans des conditions à fixer au cas par cas, à l'ensemble des modalités de suivi et contrôle prévues dans le respect des principes énoncés par la présente circulaire.

De même, les principes applicables à la fonction d'autorité de paiement doivent être transposés et, si l'autorité de paiement est située à l'étranger, un système de précertification nationale doit être mis en place.

Pour le PIC LEADER +, le centre national d'adaptation des structures des exploitations agricoles (CNASEA) assure les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement. Dans tous les cas, la séparation des fonctions de gestion, de contrôle par sondage et de certification devra être assurée.

Les modalités pratiques d'application de ces dispositions seront examinées par les administrations concernées par la gestion des fonds structurels, en liaison avec la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels.

B - LE SUIVI INFORMATISÉ DES PROGRAMMES PAR L'AUTORITÉ DE GESTION ET L'AUTORITÉ DE PAIEMENT

Pour le suivi informatisé des programmes, le logiciel PRESAGE constitue le logiciel de référence des programmes européens. Son utilisation est obligatoire pour tous les programmes régionaux de l'objectif 1 et de l'objectif 2, ainsi que pour les PIC, y compris pour les bénéficiaires de subventions globales.

Cet outil unique de suivi des programmes régionaux doit rassembler les informations concernant l'ensemble des fonds des programmes concernés (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP). Il convient de faire en sorte que les informations nécessaires soient saisies au fil de l'eau par l'ensemble des services concernés par les différentes étapes de la gestion des dossiers (instruction - y compris avis complet du trésorier-payeur général - programmation, contrôle du service fait, contrôles par sondage...). La saisie des dépenses encourues doit intervenir après contrôle du service fait. Les travaux d'interfaçage, avec INDIA et le logiciel FSE notamment, seront poursuivis afin d'éviter à l'avenir les doubles saisies.

PRESAGE est accessible à tous les gestionnaires, ainsi qu'aux principaux co-financeurs que sont les régions et départements. Il doit permettre des exploitations pour les besoins propres des partenaires régionaux et des consolidations nationales. Il est donc essentiel de veiller au développement complet et à l'utilisation performante de cet outil dans toutes les régions.

Le projet PRESAGE est financé dans le cadre du DOCUP programme national informatique (PNI). La DATAR est responsable du projet. Elle s'appuie sur le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, qui assure la mise en place et la gestion des bases de données ainsi que l'appui nécessaire au déploiement de l'application sur les équipements mis en place en région et au niveau national. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale de la comptabilité publique) apporte son appui pour l'exploitation des données au moyen de l'info-centre INDIA.

La DATAR adressera régulièrement aux ministères concernés et à la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels les statistiques de connexion des services utilisateurs.

Le suivi de la programmation du fonds social européen est assuré pour les programmes nationaux objectif 3 et EQUAL au moyen de l'application FSE. Ce logiciel permet d'assurer la programmation, le suivi financier et statistique des opérations cofinancées, le suivi des opérations de contrôle de service fait et de contrôle par sondage ainsi que les restitutions nécessaires aux phases successives de la programmation.

C - LE ROLE DES AUTORITES NATIONALES

Outre, pour certaines d'entre elles, leurs fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement, les administrations centrales ont un rôle d'animation, de coordination et d'appui aux services déconcentrés. Il leur appartient en particulier d'assurer un suivi de l'exécution des programmes et d'intervenir chaque fois que nécessaire pour l'accélérer.

1 - Les ministères gestionnaires de fonds structurels

Pour les programmes régionaux, les ministères gestionnaires de fonds structurels assurent une mission générale de suivi et d'appui, afin de faciliter la mise en œuvre de ces programmes, dans le respect de la réglementation nationale et communautaire, et en étroite relation avec les services de la Commission européenne concernés.

Les ministères chargés de l'intérieur, (direction générale de l'administration), de l'emploi (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), de l'agriculture et de la pêche (direction de l'espace rural et de la forêt, direction des pêches maritimes et de l'aquaculture) assurent respectivement la gestion financière du FEDER, du FSE et du FEOGA section orientation et de l'IFOP.

Outre cette fonction, les ministères gestionnaires établissent les instructions propres aux fonds dont ils ont la charge et traitent des questions posées par les autorités de gestion ou de paiement. Ces instructions font l'objet d'une information préalable de la DATAR, du ministère chargé de l'outre-mer quand il est concerné, et, le cas échéant, de la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels et du ministère de l'économie et des finances. Les ministères gestionnaires exercent le suivi de l'avancement des programmes, des engagements et des dépenses encourues, afin notamment de prévenir les risques de dégageant d'office. Les programmes présentant des retards d'exécution importants doivent être rapidement identifiés par les ministères gestionnaires.

Les ministères vérifient la réalisation des contrôles par sondage et l'effectivité des suites qu'ils comportent, notamment les signalements à l'OLAF. Ils donnent un avis sur les réponses adressées par les autorités de gestion ou de paiement aux contrôles des instances européennes. Ils sont destinataires des rapports d'audits réalisés à l'initiative de la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels.

2 - La DATAR et le ministère chargé de l'outre-mer

Pour les programmes régionaux objectifs 1 et 2 et les programmes d'initiative communautaire (PIC), les administrations chefs de file (la DATAR pour la métropole et le ministère de l'outre-mer pour les départements d'outre-mer) assurent, en liaison avec les ministères gestionnaires des fonds, le pilotage national et l'animation des programmes.

Elles apportent un appui aux SGAR, animent le réseau des gestionnaires de programmes européens et coordonnent la veille générale sur la mise en œuvre et l'avancement des programmes régionaux. Elles contribuent à l'harmonisation des règles de gestion et à la simplification des procédures.

Elles assurent le suivi des questions transversales relatives à la mise en œuvre des programmes régionaux, telles que l'évaluation ou le zonage. Elles animent la réflexion prospective sur l'évolution de la politique régionale. Elles exercent ces fonctions en liaison étroite avec, chacun pour ce qui le concerne, le ministère gestionnaire, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels.

Le programme national d'assistance technique et le programme national informatique fournissent les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces actions transversales. Le site intranet REPERE (Réseau d'échanges sur les programmes européens régionalisés), mis en place et coordonné par la DATAR, permet l'accès aux documents essentiels ainsi que les échanges entre services chargés de la mise en œuvre des programmes européens régionalisés.

En outre, la DATAR assure, en relation avec le ministère chargé de l'outre-mer, la coordination générale et le suivi de l'ensemble des programmes communautaires cofinancés par les fonds structurels.

3 - La Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels (CICC)

La Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels est chargée de veiller au respect, par l'ensemble des administrations concernées, des obligations concernant le contrôle des opérations co-financées par les fonds structurels européens et de s'assurer de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place.

A ce titre, elle définit le cadre d'ensemble des contrôles et veille à leur exécution ; elle effectue des audits des systèmes ; elle est destinataire des synthèses des contrôles effectués par d'autres services. elle en évalue les résultats et établit le rapport annuel sur les contrôles prévu à l'article 13 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001.

Elle adresse aux ministères concernés toute recommandation utile pour améliorer les systèmes de gestion et de contrôle, propose les mesures appropriées et est informée des suites qui y sont données. Elle organise des concertations avec les ministères concernés ou tout autre ministère intéressé à la gestion ou au contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels européens.

Elle anime le réseau des contrôleurs.

Elle œuvre pour améliorer la coordination des contrôles nationaux et communautaires.

A la clôture des interventions, elle établit les déclarations de validité prévues aux articles 15 à 17 du Règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001.

Contrôleur financier national au sens des règlements communautaires, elle assure, en liaison avec le SGCI, les relations avec la Commission européenne pour son domaine de compétence.

4 - Le SGCI

Le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est compétent pour assurer les relations entre l'Etat et la Commission européenne, par l'intermédiaire de la représentation permanente.

Toute correspondance à la Commission européenne doit donc être envoyée par son intermédiaire.

Le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) organisent périodiquement des réunions interministérielles sur la base des travaux préparatoires des ministères gestionnaires. Ces travaux sont coordonnés par la DATAR, en relation avec le ministère chargé de l'outre-mer. Ils doivent notamment permettre de faire le point sur l'état d'avancement des programmes par objectif et par fonds, ainsi que sur l'écart entre les prévisions de paiement et les réalisations.

2EME PARTIE : LES NOUVELLES MODALITES DES CONTROLES ET LEURS SUITES

Les exigences des règlements communautaires en matière de contrôle doivent être partagées et appliquées par tous les services, partenaires ou organismes concernés par la gestion des fonds structurels européens. Le respect strict des nouvelles obligations communautaires conditionne la crédibilité des autorités françaises et permettra d'éviter des versements au budget de l'Union européenne, dont l'éventualité a été accrue par l'institution de corrections financières forfaitaires ou extrapolées.

I - LES DIFFERENTS TYPES DE CONTROLES

L'objectif des contrôles est de contribuer, avec les systèmes de gestion, à donner une « assurance suffisante » que les demandes de concours communautaires correspondent à des dépenses « exactes », « régulières » et « éligibles » (art 2-1 du règlement 438/2001). Le système repose sur :

- le contrôle du service fait ;
- les contrôles par sondage (5 %), dits auparavant « contrôles approfondis » ;
- les contrôles qualité qui relèvent pour une part de la fonction autorité de gestion, pour l'autre de la fonction autorité de paiement (ou de certification) ;
- l'examen du système de gestion et de contrôle par l'organisme d'audit interne (Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels).

La règle de la séparation des fonctions conduit à confier les contrôles dits des 5%, les vérifications effectuées par l'autorité de paiement et les audits de système à des personnes différentes de celles qui sont intervenues dans la gestion.

Toutes les opérations de contrôle effectuées, quel que soit leur niveau, et les suites qui leur sont réservées doivent donner lieu à un compte rendu écrit qui est versé au dossier correspondant (art. 4 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001). L'application PRESAGE et, pour les programmes nationaux objectif 3 et EQUAL, l'application FSE devront être renseignées des mêmes éléments. Afin de permettre les contrôles ultérieurs, les dossiers seront archivés dans un lieu déterminé, mentionné dans PRESAGE et dans l'application FSE. Les rapports d'exécution des programmes devront comporter une partie spécifique aux contrôles réalisés aux différents niveaux et à leurs résultats.

A - LE CONTRÔLE DU SERVICE FAIT

Le contrôle du service fait porte sur l'intégralité des dépenses ; il constitue le fondement de l'ensemble du système de contrôle et la principale garantie de fiabilité des dépenses déclarées à la Commission européenne. La qualité du contrôle du service fait étant fonction de la précision des annexes techniques et financières des conventions, il convient d'attacher une importance particulière à leur rédaction.

Le contrôle du service fait est destiné à vérifier :

- la réalité et la conformité physique de l'opération par rapport à ce qui était prévu ; le contrôle du service fait comporte pour tous les dossiers un contrôle sur pièces ; pour s'assurer de la réalité du projet, les visites sur place doivent concerner un nombre significatif d'opérations ;

- la réalité et l'éligibilité des dépenses encourues : le caractère effectif de la dépense pour le porteur de projet résulte de la production de factures acquittées ou de pièces de valeur probante équivalente ; lorsque le volume des factures apparaît trop élevé au regard des risques inhérents au dossier, le service unique peut procéder à un contrôle par sondage des pièces de dépenses ; cette pratique exceptionnelle doit être justifiée par le service unique et ses modalités sont relatées dans le certificat de service fait ;
- le respect du plan de financement prévu, notamment le versement effectif des cofinancements : il y aura lieu d'identifier les cas de surfinancement.

Les certificats établis à l'issue du contrôle doivent relater les vérifications faites, mentionner, s'il y a lieu, les visites sur place et identifier les dépenses retenues. Dans la mesure du possible, l'examen sur documents ne doit pas être distinct du contrôle de la réalisation physique de l'opération, l'objectif étant notamment de vérifier que les pièces justificatives présentées ont leur contrepartie physique. Un rapprochement des constats physiques et des pièces justificatives doit être effectué.

Le contrôle du service fait est effectué sous la responsabilité de l'ordonnateur qui mobilise à cet effet le service chargé de l'instruction et du suivi du dossier ou tout autre service désigné par lui en fonction de la nature ou de la complexité de l'opération. Les services techniques de l'Etat, même quand ils ne sont pas services instructeurs, sont sollicités pour participer à ce contrôle de premier niveau, lorsqu'il nécessite une technicité particulière.

Le « département Europe » (unité « gestion » en relation avec l'unité « certification ») du SGAR et son équivalent pour les programmes nationaux, assurent l'homogénéité du contrôle du service fait grâce à la rédaction de documents types. Dans un souci de bonne gestion, ils veillent aussi à ce que la certification du service fait ne soit pas différée, pour permettre d'appeler régulièrement les fonds auprès de la Commission européenne.

Lorsqu'une partie de la gestion est déléguée (cas des ministères bénéficiant de crédits notifiés au titre d'une mesure ou des subventions globales ou des conventions cadres), les autorités de gestion définissent précisément les responsabilités des délégataires.

Le certificat de service fait, établi par le service instructeur du dossier et complété par la signature de l'ordonnateur, est transmis au trésorier-payeur général comptable assignataire de la subvention communautaire à l'appui du mandat de paiement. Ce certificat contient toutes les mentions requises par la réglementation nationale et communautaire.

B - LES CONTRÔLES PAR SONDAGE (DITS DES 5 %)

Les contrôles par sondage, dits des 5 %, visés à l'article 10 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001, ont pour objet de :

- vérifier le fonctionnement du système de gestion et de contrôle mis en place pour en améliorer l'efficacité ;
- examiner de manière sélective des opérations afin de s'assurer notamment de la fiabilité des déclarations de dépenses.

L'obligation de contrôle de 5 % s'applique fonds par fonds et pour chaque programme, au montant total des dépenses éligibles.

Les contrôles doivent répondre aux critères suivants :

- s'inscrire dans un plan de contrôle ;
- être effectués par des personnes distinctes de celles qui ont instruit ou suivi les dossiers concernés ;

- être réalisés sur place ;
- replacer les pièces justificatives dans la comptabilité du maître d'ouvrage ;
- donner lieu à la rédaction d'un rapport normalisé (art. 11 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001) et contradictoire ;
- comporter un diagnostic non seulement sur la réalisation de l'opération dans ses aspects physique et financier mais également sur la manière dont le dossier a été traité par les services compétents. Cet ajout majeur par rapport aux contrôles de service fait permet de détecter les déficiences de la « piste d'audit » et d'y apporter les corrections nécessaires. A ce titre, les contrôles par sondage doivent donc, d'une manière générale, être réalisés sur des opérations soldées afin notamment de pouvoir porter un diagnostic sur la qualité du contrôle de service fait.

Les contrôles par sondage mobilisent ainsi trois types de compétences : communautaire (connaissance des réglementations et procédures européennes), financière et comptable, et, lorsque l'opération le requiert, technique.

Le plan de contrôle comporte en deux étapes :

- constitution d'un échantillon non nominatif selon des critères de représentativité (thématique, géographique, temporelle et par nature d'intervenants) et des critères de risques, (prenant en compte non seulement le risque de fraude, mais aussi la perspective d'un reversement éventuel des sommes aux autorités européennes) ; cet échantillon constitue un modèle des contrôles à organiser ;
- puis détermination des opérations nominatives à contrôler.

Les contrôles des 5% doivent être également menés auprès de bénéficiaires ultimes dans le cas où il est fait appel à des organismes intermédiaires (bénéficiaires de subventions globales ou autres).

Ils seront réalisés de préférence sur des opérations soldées sauf dans les cas où un doute sur la régularité serait apparu. Si un contrôle est réalisé alors que l'opération n'est pas terminée, le montant contrôlé comptabilisé au titre des 5 % sera le montant des dépenses encourues par le maître d'ouvrage à la date du contrôle et non le montant de la dépense totale éligible programmée.

Il convient d'étaler les contrôles des 5 % sur toute la durée de la programmation, pour éviter les pointes de charge à la clôture et détecter le plus tôt possible les défauts systémiques en vue de procéder à leur correction.

Les contrôles des 5 % sont effectués par des agents relevant des autorités de gestion, c'est-à-dire généralement par des services de l'Etat, l'exception concernant certains programmes d'initiative communautaire (PIC). Ils peuvent le cas échéant être sous-traités, sous réserve que l'autorité habilitée rédige un cahier des charges précis, conserve sa responsabilité et qu'il n'y ait pas conflit d'intérêts.

1 - Les programmes régionaux

L'établissement de l'échantillon et du plan de contrôle relève de la responsabilité de l'unité « contrôle » du « département Europe », sous l'autorité du préfet de région. Le trésorier-payeur général de région assiste le préfet de région pour la définition de l'échantillon représentatif et l'établissement du plan de contrôle. L'unité « contrôle » peut recueillir toute information utile auprès de l'ensemble des services participant à la gestion et au contrôle des opérations financées par des fonds structurels européens (notamment le Trésor public) mais également auprès du service chargé du contrôle de légalité, des services déconcentrés de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de tout autre service déconcentré de l'Etat et des chambres régionales des comptes. Dans le cas de gestion déléguée à un organisme intermédiaire

(bénéficiaire ou non de subvention globale), ce dernier peut également être consulté pour l'établissement du plan de contrôle.

Les contrôles sont effectués par l'unité « contrôle » du « département Europe », par les services déconcentrés de l'Etat et, pour ce qui concerne le FSE, par les services régionaux de contrôle (SRC) des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sous la coordination du SGAR. Les services du Trésor public participent aux contrôles, selon des modalités arrêtées en commun par les préfets de région et les trésoriers payeurs généraux de région. Le choix des opérations bénéficiant du concours des services du Trésor public doit tendre à valoriser l'expertise apportée par ces derniers (opérations à enjeux ou à risques, montages financiers complexes...). Leur niveau d'intervention actuel pour ces contrôles par sondage devra être au moins maintenu. Par ailleurs, le trésorier-payeur général de région contribue à la formation des services chargés des contrôles, aux techniques comptables et financières et à la méthodologie des contrôles.

2 - Les programmes nationaux

L'établissement de l'échantillon et du programme relève de la responsabilité de l'autorité de gestion (unité « contrôle »). Lorsqu'il existe des organismes intermédiaires, ceux-ci peuvent être consultés.

Les contrôles sont effectués par les services désignés du ministère qui est l'autorité de gestion.

Dans le cas particulier des notifications de crédits, au titre de mesures déterminées, à des ministères différents de l'autorité de gestion, la réalisation des contrôles des 5% peut être confiée à des services de contrôle des ministères concernés, désignés par ceux-ci, en concertation avec l'autorité de gestion et la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels. Cette concertation porte également sur les modalités de demandes d'intervention, qui sont adressées directement par l'autorité de gestion aux services de contrôle désignés, sur les méthodologies à utiliser et sur les circuits d'information.

L'échantillon et le programme de contrôle sont établis par les services de contrôle désignés de chaque ministère sous la responsabilité de l'autorité de gestion. L'autorité de gestion nationale veille à ce que les contrôles soient effectivement menés, avec le degré de qualité requis et que les suites qui en découlent soient effectivement mises en œuvre.

Les ministères concernés sont tenus de désigner des services de contrôle et de participer effectivement aux contrôles, sous peine de se voir retirer les fonds européens.

3 - Les programmes d'initiative communautaire

Lorsque l'autorité de gestion est un service de l'Etat, les dispositions précédentes s'appliquent. Lorsque ce n'est pas le cas, il appartient à l'autorité de gestion de mettre en place, sous sa responsabilité, les dispositions lui permettant de répondre aux prescriptions des règlements communautaires.

C - LES CONTRÔLES QUALITÉ

Les contrôles qualité ont pour objet de tester régulièrement le bon fonctionnement du système mis en place ; en effet, définir des procédures et diffuser des instructions ne suffit pas à assurer une gestion homogène des fonds. Ils sont également la contrepartie d'un système de gestion ramifié, qui mobilise des services différents au long de la piste d'audit. De ce fait, ils constituent un élément essentiel du dispositif, favorisant le bon déroulement des opérations, la traçabilité de leurs différentes phases et la fiabilité des dépenses certifiées pour la Commission européenne.

Ils sont partie intégrante du système de gestion et seront appréciés à ce titre lors des audits de système réalisés par les autorités nationales et communautaires compétentes. Pour ces contrôles, le préfet de région bénéficie de l'assistance du trésorier-payeur général de région, qui l'informe des dysfonctionnements constatés dans le cadre de ses attributions. Le contenu des contrôles qualité, selon qu'ils relèvent de l'autorité de gestion ou de l'autorité de paiement, est précisé ci-après.

1 - Les contrôles qualité à la charge de l'unité « gestion » du « département Europe » ou de son équivalent pour les autres programmes

Les contrôles qualité mis en œuvre par l'unité « gestion » permettent de s'assurer que les directives de l'autorité de gestion sont appliquées par les différents services. Ils comportent notamment un contrôle par sondage de l'utilisation des documents types, de la qualité de l'instruction des dossiers, des conventions et de leurs annexes techniques et financières, de la tenue des dossiers et de leur correct archivage ainsi que de la complétude et de la régularité des saisies dans PRESAGE.

L'unité « gestion » doit également effectuer un contrôle des délais et mettre en place un dispositif d'alerte pour repérer les opérations dormantes, à risque ou susceptibles de poser un problème à la clôture ainsi qu'un suivi attentif de l'indicateur clé que constitue le niveau des dépenses encourues enregistrées sur PRESAGE. Elle informe périodiquement le comité de programmation des dossiers présentant des retards.

2 - Les contrôles qualité à la charge de l'unité "certification" du département Europe ou de son équivalent pour les autres programmes nationaux

Chargée de préparer les certificats de dépenses sur la base des données issues de PRESAGE, l'unité « certification » doit veiller au respect des conditions prévues à l'article 9 du règlement (CE) n° 438/2001 du 2 mars 2001.

Pour ce faire, les certificats de contrôle de service fait lui sont systématiquement transmis ainsi que les rapports de contrôle par sondages (5 %).

Elle effectue un contrôle par sondage de la qualité de ces certificats ainsi que de la cohérence entre ces certificats et les données saisies dans PRESAGE et dans l'application FSE. Elle a accès à toutes les pièces et à tous les services pour l'exécution de ce contrôle. Pour certaines opérations, elle procède à une réconciliation comptable entre le certificat de service fait et les pièces justificatives contenues dans les dossiers. Elle vérifie notamment que les constats effectués à quelque niveau que ce soit (suivi des opérations, contrôle de service fait, contrôle approfondi) ont été correctement pris en compte. Elle s'assure de l'éligibilité des dépenses.

Elle vérifie également que les déficiences systémiques ont été corrigées et est régulièrement informée par l'unité « gestion » des modifications qui sont apportées aux procédures. En cas de difficulté, elle rapporte directement à l'autorité de paiement désignée.

La Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels veille à ce que des dispositions analogues soient mises en place par les autorités de paiement autres que des services de l'Etat.

D - LES AUDITS DE SYSTÈME

Les audits de système, dits « contrôles de troisième niveau », sont effectués par la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels, avec le concours des inspections générales de l'administration, des affaires sociales, de l'agriculture et des finances.

La Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels aura réalisé, pour la période de programmation 1994-1999, deux audits dans chaque région et au moins un audit auprès des autorités de gestion nationales. Elle maintiendra, pour la période 2000-2006, un rythme suffisant d'audits auprès de l'ensemble des autorités de gestion et de paiement et s'attachera à faire progresser les gestions nationales et à vérifier l'existence d'un bon contrôle des organismes intermédiaires.

Les audits réalisés en fin de période de programmation donneront lieu aux rapports contradictoires prévus pour servir de fondement aux déclarations de validité.

La Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels suit, sur la base de PRESAGE, de l'application FSE et des analyses qui lui sont transmises par les ministères chargés du pilotage de la gestion des fonds structurels, la réalisation des contrôles de 5 % par les autorités de gestion et l'effectivité des suites données. Les autorités de gestion lui adressent annuellement, par l'intermédiaire des ministères précités, un rapport de synthèse des contrôles effectués, précisant les suites qui ont été données aux constats effectués ; la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels peut demander toute information complémentaire nécessaire pour accomplir ses missions.

II - LES SUITES A DONNER AUX CONTROLES

Le respect des obligations communautaires, la nécessité de ne présenter que des dépenses admissibles mais aussi la crédibilité du dispositif de contrôle requièrent que les suites résultant des contrôles soient effectives. Ces dernières constituent un élément décisif de la recevabilité des demandes de paiement et donc de l'appréciation portée par la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels dans les déclarations de validité qu'elle établit lors de la clôture des programmes. Il y a lieu en outre de ne pas les différer, les difficultés éventuelles étant amplifiées lorsqu'elles n'interviennent pas de manière immédiate.

Indépendamment des cas qui justifient la saisine du Parquet, les suites sont de trois ordres. Quel que soit le niveau de contrôle qui a permis de découvrir des irrégularités, il convient à la fois de :

- procéder lorsqu'il y a lieu aux corrections financières ;
- effectuer le signalement à l'OLAF des irrégularités constatées, dans les conditions fixées par les règlements européens ;
- procéder rapidement à la correction des défauts systémiques détectés.

Enfin, les suites données aux contrôles des instances communautaires doivent faire l'objet d'une attention particulière.

A - LES CORRECTIONS FINANCIÈRES

Les corrections prévues par le règlement (CE) n° 448/2001 de la Commission du 2 mars 2001 peuvent être mises en œuvre soit par l'Etat membre, soit par la Commission européenne.

1 - Les corrections qui incombent à l'Etat membre (chapitre II du règlement n° 448/2001)

Ces corrections sont :

- les conventions passées avec les opérateurs rappelleront que l'Etat peut effectuer des corrections financières en cas de manquements de l'opérateur aux conditions posées par les règlements communautaires ou les règles de droit interne (absence de publicité européenne ou non-respect des réglementations en matière de marchés publics par exemple) ;
- « collectives », c'est à dire apportées à tous les dossiers concernés, dans le cas d'irrégularités "systémiques", qui concernent plusieurs opérations (quand bien même elles seraient identifiées à l'occasion du contrôle d'un petit nombre de dossiers).

2 - Les corrections qui sont du ressort de la Commission (chapitre III du règlement n° 448/2001)

Ces corrections sont fixées, à chaque fois que cela est possible, sur la base de dossiers individuels, au montant des dépenses qui ont été imputées à tort aux fonds structurels, en tenant compte du principe de proportionnalité ;

Lorsque cette quantification précise n'est pas possible, les corrections sont fondées sur une extrapolation ou une base forfaitaire. Ces corrections interviennent lorsque des défauts systémiques ont été décelés par des contrôles européens ou nationaux sur un programme ou une partie d'un programme. Dans le cas d'une extrapolation de la correction financière (relative à des dossiers contrôlés) à la totalité des dossiers comportant des caractéristiques similaires, la Commission utilise un échantillon représentatif présentant des caractéristiques homogènes. Dans le cas d'une base forfaitaire, elle apprécie l'importance de l'infraction aux règles ainsi que l'étendue et les conséquences financière de l'irrégularité constatée.

3 - Les conséquences du nouveau dispositif de corrections forfaitaires et extrapolées

Cette nouvelle approche implique que, dans le but de limiter les corrections à leur juste périmètre, les modes d'échantillonnage et de constitution des plans de contrôle, qu'il s'agisse du contrôle du service fait (contrôle sur place) ou des contrôles par sondage des 5 %, soient précis et fassent l'objet de descriptifs écrits détaillés et conservés par les autorités de gestion.

Elle nécessite aussi que tout défaut systémique relevé à l'occasion des contrôles, quel que soit leur niveau (contrôle du service fait, contrôle des 5%, contrôle qualité, audit de système), ou dans toute autre circonstance, soit immédiatement corrigé par l'Etat membre afin de limiter les risques d'application par la Commission de corrections forfaitaires ou extrapolées.

Afin de respecter le délai de six mois pour mettre en recouvrement effectif, il y aura lieu de limiter de manière raisonnable le délai de la procédure contradictoire, d'émettre rapidement les titres de reversement nécessaires et d'organiser un système d'information réciproque entre le SGAR et les services du Trésor public sur le recouvrement des titres de reversement. Il conviendra également de s'assurer du rétablissement des crédits correspondants sur les chapitres d'imputation des fonds structurels. Les autorités de gestion veilleront à ce que les organismes intermédiaires mettent en place des dispositifs équivalents.

Les corrections financières sont prises en compte généralement par réduction des demandes de paiement adressées à la Commission européenne.

A partir des données fournies par les bases de PRESAGE et de l'application FSE ainsi que des analyses transmises par les ministères chargés du pilotage général de la gestion des fonds structurels, la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels procède à un suivi global de la situation des titres de reversement émis et des montants recouverts. Le rapport annuel établi par chaque autorité de gestion et adressé à la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels comporte une synthèse sur ces deux points. Les autorités de gestion s'attachent à valoriser les corrections résultant non seulement des contrôles par sondages (5 %), mais également de tout autre constat effectué lors du suivi des opérations, du contrôle du service fait ou des audits de système.

B - LES SIGNALEMENTS D'IRRÉGULARITÉS (ARTICLE 54-2 ET ART 38-1-E DU RÈGLEMENT (CE) N°1260/1999 DU 21 JUIN 1999 ET RÈGLEMENT (CE) N° 1681/1994 DU 11 JUILLET 1994)

La notion d'irrégularité ne concerne pas seulement les fraudes établies ou présumées. Elle recouvre tout fait ayant eu ou susceptible d'avoir un impact sur le budget communautaire.

Le signalement des irrégularités, qui doit intervenir lorsque l'impact financier est supérieur ou égal à 4 000 €, est de la responsabilité des autorités de gestion. Celles-ci saisissent l'information dans PRESAGE et dans l'application FSE, établissent les fiches correspondantes et les adressent aux ministères chargés du pilotage général des différents fonds, chacun pour ce qui le concerne. Les ministères adressent les fiches au SGCI, qui consulte la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels avant leur envoi à la Commission européenne. Le rapport annuel visé ci-dessus, établi par chaque autorité de gestion, comporte une synthèse des signalements effectués.

Il est rappelé que le règlement (CE) n° 1681/1994 du 11 juillet 1994 exige la mise à jour des informations transmises.

C - LA CORRECTION DES DÉFAUTS SYSTÉMIQUES

Le constat de défauts systémiques doit impérativement donner lieu à une correction rapide, et notamment, le cas échéant, à une modification de la piste d'audit afin d'améliorer en permanence son efficacité. Les corrections systémiques peuvent d'ailleurs tout autant augmenter l'intensité de tel ou tel point de contrôle de la piste d'audit qu'elles peuvent en alléger d'autres si ces derniers se révèlent inefficaces.

Le rapport annuel adressé par les autorités de gestion comportera également une analyse des défauts systémiques relevés et des corrections apportées.

D - LES SUITES DES CONTRÔLES COMMUNAUTAIRES (COMMISSION EUROPÉENNE ET COUR DES COMPTES EUROPÉENNE)

Les contrôles exercés par les instances européennes donnent lieu à l'envoi de rapports provisoires aux entités contrôlées. Les réponses aux rapports provisoires sont adressées par les autorités de gestion ou de paiement aux ministères chargés du pilotage général de la gestion des différents fonds, chacun pour ce qui le concerne, et à la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels, pour examen. Les réponses, éventuellement complétées par les ministères et la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels, sont transmises, soit à la Commission par l'intermédiaire du SGCI, soit à la Cour des comptes européenne par l'intermédiaire de la Cour des comptes. Dans ce dernier cas, une copie sera également adressée au SGCI.

Au plus tard à réception des observations définitives des autorités communautaires, il y a lieu de procéder aux signalements à l'OLAF ainsi qu'aux corrections financières et systémiques pour ce qui concerne les points sur lesquels il ne subsiste pas de divergence d'appréciation avec ces autorités. Les points sur lesquels les positions communautaires n'emportent pas la conviction des autorités de gestion seront signalés dès réception des observations définitives aux ministères concernés et à la Commission interministérielle de contrôle sur les fonds structurels pour règlement. En tout état de cause, si l'on entend ne pas procéder aux rectifications demandées, les autorités nationales compétentes doivent obligatoirement en être averties.

La traduction dans l'organisation et les procédures mises en place par chaque autorité de gestion et de paiement des principes énoncés ci-dessus doit s'accompagner d'une réflexion visant à atteindre les résultats recherchés sans création de nouveaux circuits ou de tâches inutiles. La mise en place de documents types et de procédures simples y contribue.